

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE INSTITUUT
RIIGI- JA HALDUSÕIGUSE ÕPPETOOL

Jaanus Prost

KOHTUKAEBEÕIGUSE RIIGILÕIVUGA PIIRAMISE EESMÄRGID

Magistritöö

Juhendaja
mag iur Madis Ernits
Kaasjuhendaja
dr iur Vallo Olle

Tartu
2014

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Kohtukaebeõigus	8
1.1. Ülevaade kohtukaebeõigusest	8
1.2. Kohtukaebeõiguse kaitseala	12
1.3. Kohtukaebeõiguse piiramise tingimused	16
1.4. Riigilõiv kohtukaebeõiguse piiranguna	17
2. Riigieelarve laekumiste tagamine	21
2.1. Ülevaade riigieelarve laekumiste tagamise eesmärgist	21
2.2. Finantskohustuste kehtestamise alus	22
2.3. Riigilõivu erisused	27
3. Menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõte	31
4. Menetlusökonoomia	37
4.1. Üldiselt menetlusökonoomiast	37
4.2. Kohtusüsteemi koormuse ja riigi ressursikulu vähendamine	40
4.3. Menetluse efektiivsus	45
4.3.1. Ülevaade menetluse efektiivsusest	45
4.3.2. Efektiivsuse hindamine	47
4.3.3. Efektiivsuse tingimused	50
4.4. Kohtusüsteemi suutlikkus pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset	54
4.5. Vahekokkuvõte	56
5. Põhiõiguste kaitse	58
Kokkuvõte	62
Abstract	65
Kasutatud kirjandus	68
Kasutatud õigusaktid	71
Kasutatud kohtupraktika	72
Muud materjalid	75

Sissejuhatus

Eesti Vabariigi põhiseadus¹ (edaspidi põhiseadus või PS) sätestab igaühe õiguse pöörduda enda õiguste ja vabaduste² kaitseks kohtusse³. Eraõigussuhtes toimub õiguste kaitsmine tsiviilkohtumenetlus raames (tsiviilkohtumenetluse seadustiku⁴ (edaspidi TsMS) § 1). Samas sätestab TsMS § 139 lg 1 ja § 147 lg 1 ning riigilõivuseaduse⁵ (edaspidi RLS) § 57 lg 1 hagejale kohustuse tasuda enne hagi menetlusse võtmist riigile riigilõivu⁶. Hageja ei pea riigilõivu tasuma üksnes erandkorras (nt mõned töövaidlused, elatisnõuded ning tervise kahjustamisest tekkinud nõuded (RLS § 22 lg 1)).

Hageja poolt tasumisele kuuluv riigilõiv on enamasti sõltuvuses hagi hinnast (RLS § 57 lg 1) ehk nõude suurusel. Erandina on riigilõiv määratud konkreetse summana kui tegu on mittevaralise nõude või abielu lahutamise nõudega (RLS § 57 lg 2 ja 3). Juhul kui hageja ei tasu õigeaegselt hagiavalduse esitamiselt määratud riigilõivu, siis jäetakse hagiavaldus menetlusse võtmata või juhul kui hagiavaldus on juba võetud menetlusse, siis jäetakse see läbi vaatamata osas, milles riigilõivu ei ole tasutud (TsMS § 147 lg 1 ja lg 3). Eelpool toodud kohustusest tasuda hagi esitamise eest riigilõivu võib kõrvale kalduda üksnes juhul, kui hagejale on määratud menetlusabi (TsMS § 180 lg 1). Analoogne regulatsioon kehtib ka halduskohtumenetluse puhul. Seega on seadusandja sätestanud regulatsiooni, mille järgi tuleb

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349... RT I, 27.04.2011, 2.

² Robert Alexy on väljendanud seisukohta, et põhiõigustele ja -vabadustele viitamine põhiseaduses on asjatu kordus. Seetõttu ei viita autor käesoleva töö raames eraldi põhivabadustele Vt: Robert Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Tartu. Juridica 2001 Eriväljaanne, lk 5-96 p 4.1.5.

³ Eerik Kergandberg on nimetanud kohtusse pöördumise õigust ka kohtukaebeõiguseks. Vt Eerik Kergandberg Põhiõiguste menetluslikust dimensioonist. Tartu: Juridica 2003/I, lk 12. Autor nimetab ruumi kokkuhoiu mõttes kohtusse pöördumise õigust kohtukaebeõiguseks.

⁴ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. RT I 2005, 26, 197... RT I, 13.03.2014, 100.

⁵ Riigilõivu seadus. RT I 2010, 21, 107... RT I, 21.03.2014, 16.

⁶ Autor tähistab käesolevas töös mõistega *riigilõiv* nii riigilõivu riigilõivuseaduse mõttes kui ka riiklikku lõivu põhiseaduse mõttes.

üldjuhul maksta kohtukaebeõiguse teostamise eest riigilõivu ning selle nõude täitmata jätmisel ei menetle kohus esitatud nõuet.

Riigikohus on korduvalt lahendanud taotlusi hinnata erinevate riigilõivu tasumise, tagastamise või määramisega seotud sätete põhiseaduspärasust.⁷ Seejuures on paljudel juhtudel tuvastatud asjakohaste sätete põhiseadusvastasus. Kohtupraktika on kohaselt piiravad liialt suured riigilõivud isikute juurdepääsu kohtumenetlusele, ent samas on kohtukaebeõiguse teostamise suhtes riigilõivude kehtestamine⁸ üldiselt õigustatud ega pole automaatselt vastuolus põhiseadusega.⁹ Sama seisukohta on jaganud ka teised põhiseaduslikud institutsioonid.¹⁰

Samas ei valitse õiguspraktikas ja õigusosalases kirjanduses täielikku üksmeelt, millised eesmärgid võivad õigustada kohtukaebeõiguse lõivustamist ja seega kohtukaebeõiguse piiramist. Kohtukaebeõiguse lõivustamise eesmärkidega on nimetatud riigieelarve laekumiste tagamist¹¹, menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtet¹² ja menetlusökonomiat¹³. Samas ei ole autori hinnangul kohtukaebeõiguse lõivustamise eesmärkide sisu piisavalt selge.

⁷ Riigilõivumäärade põhiseaduspärasuse kontroll. Tartu: Riigikohus 2014. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1683/%DClevaade_RLS_asjadest_kodulehele_2014-04-15%20II.pdf (04.05.2014)

⁸ Autor on nimetab ruumi kokkuhoiu eesmärgil kohtukaebeõiguse teostamisele riigilõivu tasumise kohustuse kehtestamist kohtukaebeõiguse lõivustamiseks.

⁹ RKPJKo 3-4-1-6-09 p 23.

¹⁰ Jaana Padrik. Õiguskantsler: liiga kõrged riigilõivud rikuvad põhiõigust kohtusse pöörduda. Õiguskantsleri Kantselei 2011. Arvutivõrgus <http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/pressiteated/oiguskantsler-liiga-korged-riigiloivud-rikuvad> (04.05.2014)

¹¹ Margit Vutt jt. Kõrge riigilõiv kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus. Tartu: Riigikohus 2011, lk 6. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/1121/RiigiLoivud.pdf> (04.05.2014)

¹² RKÜKo 3-2-1-67-11 p 25.

¹³ RKÜKo 3-3-1-51-13 p 18.

2012. aastal algatati 2 855 haldusaja ja 26 276 tsiviilaja.¹⁴ Seega mõjutab kohtukaebeõiguse lõivustamine suurt osa Eesti ühiskonnast. Kuigi kohtukaebeõiguse lõivustamist on kohtupraktikas ja õigusteoorias analüüsitud, siis ei ole autori hinnangul analüüsitud piisavalt kohtukaebeõiguse lõivustamise eesmärkide sisu. Seetõttu on raskendatud arusaamine, millised on kohtukaebeõiguse lõivustamise legitiimsed eesmärgid ja mis on nende eesmärkide täpsem sisu. Eeltoodust tulenevalt on autori seisukohal, et käesoleva töö teema on aktuaalne.

Käesoleva töö eesmärgiks on tuvastada, millised on kohtukaebeõiguse lõivustamise eesmärgid ja mis on nende täpsem sisu ning kontrollida, kas need eesmärgid saavad õigustada kohtukaebeõiguse lõivustamist.

Autor analüüsib käesolevas töös kohtukaebeõiguse lõivustamist peamiselt hagiavalduse esitamise näitel. Piirangu otstarbeks on vältida liigset keskendumist kohtukaebeõiguse regulatsiooni erisustele erinevates menetlusliikides ja menetlusetappides ning keskenduda kohtukaebeõiguse lõivustamise eesmärkide analüüsimisele. Samas on nii tsiviilkohtumenetluse kui ka halduskohtumenetluse puhul nimetatud kohtukaebeõiguse lõivustamisena eesmärkidega samu eesmärke. Seetõttu võib käesolevas töös väljendatud seisukohti kasutada ka kohtukaebeõiguse lõivustamise lubatavuse kontrollimiseks teistes kohtumenetluse liikides ning etappides.

Käesoleva töö hüpoteesid on:

- i) riigieelarve laekumiste tagamine ei saa olla hagimenetluse korras teostatava kohtukaebeõiguse lõivustamise legitiimseks eesmärgiks;

¹⁴ Külli Luha. I ja II astme kohtute statistilised menetlusandmed. 2012. a kokkuvõte. Tallinn: Justiitsministeerium 2013, lk 7 ja 23. Arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/kohtutemenetlusstatistika.2012.a.pdf> (04.05.2014).

- ii) menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte ei saa olla hagimenetluse korras teostatava kohtukaebeõiguse lõivustamise legitiimseks eesmärgiks;
- iii) menetlusökoonoomia ei saa olla hagimenetluse korras teostatava kohtukaebeõiguse lõivustamise legitiimseks eesmärgiks;
- iv) põhiõiguste kaitsmine saab olla hagimenetluse korras teostatava kohtukaebeõiguse lõivustamise legitiimseks eesmärgiks: ja
- v) hageja põhiõiguste kaitsmine võib õigustada kohtukaebeõiguse piiramist.

Eelpool nimetatud hüpoteeside kontrollimiseks analüüsib autor Riigikohtu, Euroopa Inimõiguste Kohtu ja õiguskantsleri praktikat, siseriiklikku õigust ning erialast kirjandust. Õigusalasest kirjandusest on enim kasutatud Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaannet¹⁵ ning Peter Hütten'i ja Matthias Pflughaupt'i teoseid. Kohtupraktikat on kontrollitud seisuga 30.04.2014.

Töö eesmärgi saavutamiseks ning hüpoteeside kontrollimiseks selgitab autor töö esimeses peatükis välja kohtukaebeõiguse olemuse ning täpsustab, millised juhtumid ei kuulu kohtukaebeõiguse kaitsealasse. Kohtukaebeõiguse olemuse ja kaitseala piiride väljaselgitamine on oluline käesoleva analüüsi piiritlemiseks. Käesolevas töös ei analüüsita nende riigilõivude kehtestamise eesmäärke, mis ei piira kohtukaebeõigust. Pärast kohtukaebeõiguse olemuse ja kaitseala piiride väljaselgitamist analüüsib autor välja, millistel tingimustel on lubatud piirata kohtukaebeõigust. Seejärel esitab autor ülevaate riigilõivude olemusest ning grupeerib kohtukaebeõiguse lõivustamise eesmärgid ühtseks kataloogiks. Järgnevates peatükkides analüüsib autor iga kohtukaebeõiguse lõivustamise eesmärgi põhiseaduslikku alust ning selle eesmärgi täpsemat sisu.

¹⁵ Ülle Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. tr. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2012

Teises peatükis analüüsib autor riigieelarve laekumiste tagamise eesmärgi sisu. Seejuures analüüsib autor, kas riigilõivude kehtestamist õigustab mõni põhiseaduslikku järku õigusväärtus, mille põhieesmärgiks oleks õigustada maksude või riigilõivude kehtestamist. Autor analüüsib ka, kas riigilõivude olemusest tuleneb piiranguid, milliste eesmärkide saavutamiseks võib riigilõive kehtestada. Seejärel võtab autor seisukoha, kas riigieelarve laekumiste tagamise eesmärk saab õigustada kohtukaebeõiguse piiramist läbi selle lõivustamise.

Kolmandas peatükis analüüsitakse menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtet. Autor analüüsib, mis on selle põhimõtte täpsem sisu ning kas see põhimõte on põhiseaduslikku järku õigusväärtus. Peatüki lõpus võtab autor seisukoha, kas menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõte saab õigustada kohtukaebeõiguse piiramist selle lõivustamise kaudu.

Neljandas peatükis analüüsib autor esmalt, milliseid elemente on omistatud menetlusökonomiale. Seejärel analüüsib autor, tuginedes õiguspraktikale ja erialasele kirjandusele, täpsemalt nende elementide sisu ning kontrollib, kas need elemendid on põhiseaduspärased. Lähtuvalt menetlusökonomia seosest majandusteadusega kasutab autor menetlusökonomia erinevate elementide selgitamiseks lisaks õigusteoorias väljendatud seisukohtadele ka majandusteoorias tunnustatud seisukohti. Peatüki lõpus võtab autor seisukoha, millised menetlusökonomiale omistatud elemendid on põhiseaduspärased ning kas need saavad õigustada kohtukaebeõiguse piiramist selle lõivustamise kaudu.

Viiendas peatükis analüüsib autor, kas põhiõiguste kaitse võib õigustada kohtukaebeõiguse piiramist. Kuivõrd hagi esitamise jaoks on vajalik hagejale omistatavat tegu, siis analüüsib autor täiendavalt, kas hageja põhiõiguste kaitse eesmärk võib õigustada hageja kohtukaebeõiguse piiramist.

1. Kohtukaebeõigus

1.1. Ülevaade kohtukaebeõigusest

Põhiseadus § 15 lg 1 sätestab igaühe õiguse pöörduda oma õiguste rikkumise korral kohtusse. Põhiseaduse § 13 lg 1 kohaselt on igaühel õigus riigi ja seaduse kaitsele ning PS § 14 kohaselt on õiguste tagamine mh kohtuvõimu kohustus. Eeltoodud sätetest nähtub, et riigil on kohustus tagada isikute õiguste kaitse. Riigi kohustus tagada õigusi ja vabadusi ei tähenda üksnes, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. Riigil on kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased meetmed, s.h peab riik kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse.¹⁶ Seejuures on kohtuvõimu eesmärgiks tagada, et seadusandlik ja täidesaatev võim peaksid kinni isikute põhiõigustest.¹⁷

Kohtuvõimu kohustusest tagada isiku õiguste kaitse tuleneb ühtlasi põhiõigus tõhusale ja õiglasele kohtumenetlusele oma õiguste kaitseks ehk kohtukaebeõigus.¹⁸ Kohtukaebeõigus on sätestatud lisaks põhiseadusele ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni¹⁹ artiklites 6 ja 13²⁰ ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta²¹ artiklis 47. Kohtukaebeõigust on piiratud ulatuses reguleeritud ka Euroopa Liidu toimimise lepingu²² artikkel 263 lõikes 4 ja artikkel 265 lõikes 3.²³ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse

¹⁶ RKPJKo 3-4-1-4-03 p 16.

¹⁷ Ü. Madise jt (toim) § 14 p 2.2.3.

¹⁸ RKÜKo 3-1-2-2-11 p 50.

¹⁹ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Rome: 1950.

²⁰ Nendes sätetes sisaldub peale kohtukaebeõiguse ka teisi kohtumenetlust puudutavaid põhimõtteid. Näiteks õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse ehk üldist kohtutee garantiid, õigust ausale kohtueelsele haldusmenetlusele, õigust kohtu sõltumatusele ja erapooletusele, õigust asja arutamisele mõistliku aja jooksul ja õigust hüvitisele selle nõude eiramise korral ning õigust ausale kohtumenetlusele. Vt Ü. Madise jt (toim) § 15 p 2.1.

²¹ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Euroopa Liidu Teataja 2000/C 364/01.

²² Euroopa Liidu toimimise leping. Euroopa Liidu Teataja OJ C 115/47.

²³ Ü. Madise jt (toim) § 15 p 1.1.

konventsioon ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika on seejuures tugevalt mõjutanud põhiseaduses sätestatud kohtukaebeõigust.²⁴

Kohtukaebeõiguse eesmärgiks on avada tee isiku põhiõiguste teostamiseks ja kaitsmiseks ning tagada seeläbi isiku põhiõiguste tõhus kaitse.²⁵ Selleks hõlmab kohtukaebeõigus nii isiku õigust esitada õiguste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.²⁶ Koos õigusega esitada riigile kaebus enda õiguste rikkumise korral, tuleneb kohtukaebeõigusest ka isiku subjektiivne õigus nõuda enda õiguste kaitseks tõhusat menetlust.²⁷

Kohtukaebeõigust on nimetatud ka üldiseks kohtutee²⁸ või põhiõiguste garantiiks, mille eesmärgiks on tagada materiaalseid põhiõigusi²⁹. Ilma põhiõiguseeta pöörduda enda õiguste kaitseks erapooletu kohtu poole ei ole võimalik tagada õiguste tegelikku kaitset.³⁰ Samuti on üldine kohtusse pöördumise õigus ühtaegu nii põhiõigus kui ka üks õigusriigi keskne põhimõte, selle nurgakivi.³¹ Just üksikjuhul õiguste ja vabaduste ulatuse ning avaliku võimu pädevuste ja volituste üle otsustava kohtuvõimu olemasolu muudab riigi seadusriigist õigusriigist.³² Günter Dürig³³ ja Hans Heinrich Rupp³⁴ on võtnud seisukoha, et kõik põhiõigused sisaldavad endas normi menetlusele selle õiguse kaitseks, mistõttu on kohtukaebeõigus (põhi)õiguste olemuslikuks osaks. Kohtukaebeõigust eristab teistest

²⁴ Ü. Madise jt (toim) § 15 p 2.1.

²⁵ RKÜKo 3-1-2-2-11 p 50; RKÜKo 3-1-2-2-11 p 51.

²⁶ RKPJKm 3-4-1-1-08 p 5; RKPJKm 3-4-1-21-11 p 8.

²⁷ RKÜKo 3-3-1-85-09 p 75.

²⁸ Ü. Madise jt (toim) § 15 p 2.1.

²⁹ Eerik Kergandberg. Põhiõigused: Kohtukaebeõigus ja kohtukaebeõiguse tagamisega seonduvaid probleeme Eesti kriminaalmenetluses. Tartu: Juridica 1999/IX, lk 433.

³⁰ Matthias Pflughaupt. Prozessökonomie. Verfassungsrechtliche Anatomie und Belastbarkeit eines gern bemühten Arguments. Tübingen: Mohr Siebeck 2011, lk 31.

³¹ Ü. Madise jt (toim) § 15 p 1.2.

³² Ibid.

³³ Madis Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 149.

³⁴ Ibid.

põhiõigustest asjaolu, et kohtukaebeõigus on menetluslik põhiõigus³⁵. Seetõttu on kohtukaebeõiguse teostamine seotud mõne materiaalse põhiõigusega ning kohtukaebeõiguse rakendamine eeldab mõnele teisele põhiõigusele tuginemist.³⁶

Professor Raul Narits on võtnud seisukoha, et PS § 15 ei ole üksnes põhiõigus, vaid on samaaegselt nii põhiõigusi garanteeriv säte kui ka põhiõigus.³⁷ Selleks, et lugeda põhiseaduse mõnes sättes sätestatu põhiõiguseks on määrav asjaolu, kas sättest tulenev on käsitatav subjektiivse õigusena ja kas selle rikkumise puhul saab pöörduda kohtusse.³⁸ Riigikohtunik Eerik Kergandberg on võtnud seisukoha, et kui lugeda kohtukaebeõigust subjektiivseks põhiõiguseks, siis peaks isikul tema kohtukaebeõiguse rikkumise korral eksisteerima õigus pöörduda enda õiguste kaitseks kohtusse. Selline käsitus looks aga piiramatult palju kohtukaebeõigusi, millega kaugenetakse üha enam allprobleemist – põhiõigusest, mille oletatava rikkumise korral kõigepealt kohtusse pöörduiti. Seetõttu on Riigikohtunik Eerik Kergandberg asunud seisukohale, et kohtukaebeõigust tuleks eristada nõ materiaaletest põhiõigustest ja käsitleda seda iseseisvalt vaid põhiõiguste tagamise garantiina.³⁹ Seega on õigusosalases kirjanduses võetud seisukoht, et kohtukaebeõigus on ühtlasi ka põhiõiguste garantii.

Vaatamata sellele, kas kohtukaebeõigust tuleks pidada põhiõiguseks, põhiõiguste garantiiks või mõlemaks korraga, on kohtukaebeõiguse põhiliseks eesmärgiks tagada isiku põhiõiguste kaitse. Üksnes kohtukaebeõiguse olemasolu korral on võimalik riigil olla õigusriik põhiseaduse § 10 mõttes. Isikute põhiõiguste kaitse üheks alameesmärgiks on tuua õigusrahu ja lahendada poolte vahelised vaidlused.⁴⁰ Oluline on, et kohtumenetlus tooks kaasa lahenduse vaidlusele mitte lihtsalt õiguslikult, vaid ka tegelikkuses. Samas ei piirdu

³⁵ RKÜKo 3-1-2-2-11 p 51.

³⁶ Ü. Madise jt (toim) § 13 p 2.3.

³⁷ E. Kergandberg 1999, lk 435.

³⁸ Madis Ernits. Põhiõiguste mõiste ja tähtsus õigussüsteemis. Tartu: Juridica 1996/IX, lk 465.

³⁹ E. Kergandberg 1999, lk 435.

⁴⁰ RKÜKm 3-3-1-69-03 p 29.

kohtukaebeõiguse olulisus ainult menetlusosalistega ning nende vahelise vaidlusega. Kohtukaebeõigus omab mõju ka juhtumitele, mis ei ole lahendatud või lahendamisel kohtus ning mõjutab ka isikuid, kes pole kohtuvaidluse poolteks.

Kohtulik asja lahendamine selgitab õiguse sisu, loob kindlust tulevastest sarnasteks juhtumiteks ning selgitab ühiskonna seisundit.⁴¹ Seeläbi on kohtulik arutamine ühiskonna probleemide indikaatoriks. Seega aitab kohtumenetlus ühelt poolt selgitada välja ühiskonna seisukorda, kuid teiselt poolt ka seda mõjutada luues õigusselgust, õigusrahu ning juhiseid, mille alusel saavad isikud enda tegevust tulevikus korraldada.

Täiendavalt kinnitab kohtukaebeõiguse olulisust põhiseaduses sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte. Selle üheks eesmärgiks on tagada, et erinevad instantsid ei suudaks kuritarvitada enda võimu.⁴² Ilma võimaluseta pöörduda kohtu poole õiguste kaitseks ei saa olla tagatud võimude tasakaalustatus. Sellisel juhul puuduks kohtuvõimul, mis peaks kontrollima teiste riigiorganite poolse tegevuse õiguspärasust, võimalus täita enda ülesandeid nõutaval tasemel. Seega ei oleks täidetud õigusriigi üks eeldusi – kohtu võim otsustada õiguste ja vabaduste ulatuse ning avaliku võimu pädevuste ja volituste üle.

Eeltoodust tulenevalt on kohtukaebeõiguse funktsiooniks tagada isikute õiguste kaitse. See annab isikule õiguse nõuda kohtult enda õiguste kaitset ka loob riigi kohustuse seda nõuet menetleda. Seetõttu on kohtukaebeõigus üks õigusriigi kesksemaid tunnuseid. Ilma kohtukaebeõiguseta ei pruugi olla tagatud isikute õiguste kaitse, õigusrahu, võimude tasakaal ega muud õigusriigi olulised tingimused. Lähtuvalt kohtukaebeõiguse erilisest positsioonist, on selle õiguse riive põhiseaduspärasuse kontrollimisel on vajalik arvestada ka kuidas mõjutab kohtukaebeõiguse riivamine eelpool selgitatud põhimõtteid ja põhiõiguste üldist kaitset.

⁴¹ Ü. Madise jt (toim), sissejuhatus lk 26.

⁴² RKPJKo III-4/A-1/94.

1.2. Kohtukaebeõiguse kaitseala

Kuivõrd kohtukaebeõiguse funktsiooniks on tagada isikute õiguste kaitse, siis kuulub kohtukaebeõiguse kaitsealasse situatsioonid, mil isiku õigusi on rikutud ning mille menetlemiseks on seadusandja näinud ette vastava kohtumenetluse. Samas on kohtukaebeõiguse kaitseala piiritlemisel üheks oluliseks probleemsituatsiooniks olukord, mil seadusandja ei ole loonud vaidluse lahendamiseks vastavat menetlusnormi. Põhiseaduse §-d 13, 14 ja 15 sätestavad riigi ja kohtuvõimu kohustuse kaitsta igaüht riigi omavoli eest. Sealjuures on kohtuvõimu eesmärgiks tagada, et seadusandlik ja täidesaatev võim peaksid kinni isikute põhiõigustest.⁴³ Sellest lähtuvalt on kohtuvõimu ülesandeks tagada põhiõiguste kaitse ka juhul kui seadusandja ei ole loonud põhiõiguste kaitseks tõhusat ja lünkadeta põhiõiguste kaitse mehhanismi.⁴⁴ Riigikohus on ka rõhutanud, et nõude sisuline läbivaatamata jätmine on iseenesest PS § 15 jätkuv ja iseseisev rikkumine.⁴⁵ Seetõttu on kohus kohtuniku õiguse korras pädev looma põhiõiguste kaitseks vastava menetlusnormi.⁴⁶ Loodav menetlusnorm peab olema selline, mille seadusandja oleks kohtu hinnangul pidanud põhiseadusest tulenevalt selliseks olukorraks kehtestama.⁴⁷ Seega on kohtul kohustus kaitsta põhiõigusi isegi kui seadusandja pole selle põhiõiguse kaitsekohustuse teostamist ette näinud.

Teiseks oluliseks probleemsituatsiooniks on olukord, kus hageja põhiõiguste rikkumine ei ole kindel. Põhiseaduse §-st 15 ja Riigikohtu praktikast nähtub, et õigus kohtulikule kaitsele on üldjuhul seotud isiku õiguste rikkumisega. Samas ei ole isiku õiguste rikkumise nõue absoluutne. Näiteks tuleneb Århusi konventsiooni⁴⁸ artikkel 9 lõigetest 1 ja 2, et keskkonnaasjades on kohtukaebeõigus ka isikul, kellel on põhjendatud huvi. Sellest tulenevalt

⁴³ Ü. Madise jt (toim) § 14 p 2.2.3.

⁴⁴ RKÜK 3-3-2-1-04 p 27; RKÜKm 3-3-1-38-00 punktid 15 ja 19; RKÜKo 3-1-3-10-02 p 17.

⁴⁵ RKÜKo 3-3-2-1-04 p 27.

⁴⁶ RKHKm 21.02.2002, 3-3-1-2-02, p 1; RKÜKo 3-1-2-2-11, p 63; RKÜKm 3-3-1-38-00, p 15 jj.

⁴⁷ Ü. Madise jt (toim) § 15 p 2.1.1.

⁴⁸ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Århus 1998.

on ka isikul, kellel on puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga, antud haldusakti või toimingu suhtes kohtukaebeõigus.⁴⁹ Samas ei ole kohtukaebeõiguse alust laiendatud tsiviilasjades. Seetõttu on tsiviilasjade puhul, kus vaidlused peetakse tsiviilõigussuhete raames menetluslikult võrdsete osapoolte vahel, kohtukaebeõiguse eelduseks jätkuvalt hageja (tsiviil)õiguste võimalik rikkumine ning nende õiguste kaitsmine.

Õiguse rikkumine PS § 15 lg 1 esimese lause tähenduses ei pea ega saagi olla selge kohtusse pöördumisel, sest tulenevalt PS §-st 146 mõistab õigust üksnes kohus.⁵⁰ Sellest nähtuvalt tuvastatakse õiguste rikkumine või rikkumise puudumine kohtu poolt kohtumenetluse käigus. Kuivõrd enne kohtumenetluse lõppu ei ole teada, kas isiku õigusi on rikutud, siis on Riigikohus võtnud seisukoha, et kohtul ei ole üldjuhul õigust keelduda nõude menetlemisest. Riigikohus on märkinud: „Seega võib kohus kaebuse üldjuhul tagastada üksnes siis, kui kaevatav haldusakt või toiming ei saa ilmselgelt rikkuda kaebaja õigusi ega piirata tema vabadusi. Kui kohus möönab kaebaja õiguste rikkumise võimalikkust kaebuses toodud asjaoludel, siis on tal kohustus asja menetleda. Haldusakti või toiminguga õiguspärasuse sisuline hindamine saab toimuda üksnes kohtuotsuses.”⁵¹ Samuti on Riigikohus selgitanud, et kohus peab haldusasjas menetlema kaebust kui kaebuse esitaja väidab rikkumist usutavalt nimetades põhjused, miks ta peab õigusakti või toimingut oma õigusi rikkuvaks.⁵² Seega peab kohus menetlema haldusasjades kaebust ka juhul kui kaebaja õiguste rikkumine on võimalik, kuid pole tuvastatud.

Sama põhimõtte kehtib ka teistes kohtumenetlustes, k.a. tsiviilkohtumenetlustes.⁵³ Kohus ei tohi üldjuhul jätta hagiavaldust menetlusse võtmata, kui hagi rahuldamine on õiguslikult võimalik.⁵⁴ Juhul kui tegu on keeruka õigusliku küsimusega ning hageja õiguste rikkumise

⁴⁹ RKHko 3-3-1-86-06 p 16.

⁵⁰ Ü. Madise jt (toim) § 15 p 2.1.1.

⁵¹ RKHKm 3-3-1-34-08 p 9.

⁵² Ü. Madise jt (toim) § 15 p 2.1.1; RKHKm III-3/1-10/95.

⁵³ Ü. Madise jt (toim) § 15 p 2.1.1.

⁵⁴ RKTKm 3-2-1-120-13 p 12; RKTKm 3-2-1-31-12 p 13.

võimalikkus ei ole selge, tuleb eelistada hagi menetlusse võtmist ning keeruka õigusliku küsimuse täiendavat analüüsimist.⁵⁵ Seejuures ei tohi kohus enne hagiavalduse menetlusse võtmist hinnata ühtegi tõendit.⁵⁶ Seega nähtub Riigikohtu praktikast, et kohus peab menetlema ka nõudeid, mille aluseks ei pruugi tegelikult olla õiguste rikkumine. Alles kohtumenetluse raames toimub õigussuhte kvalifitseerimine ning vaidluste sisuline lahendamine.

Vaatamata kohtu kohustusele menetleda nõudeid, mille puhul ei ole õiguste rikkumine välistatud, ei tähenda see, et isikul eksisteeriks sellises situatsioonis kohtukaebeõigust. Näiteks võib tuua olukorra, kus nõude esitaja teab, et tema õigusi pole rikutud, kuid esitab siiski pahatahtliku hagi. Sellisel juhul ei ole hageja pöördunud kohtusse mitte enda õiguste kaitseks, vaid muul eesmärgil. Seetõttu puudub hagejal tulenevalt PS §-st 15 kohtukaebeõigus. Samas ei saa kohus enne asja menetlemist hinnata tõendeid.⁵⁷ Seega kui hagiavaldusest ei nähtu, et hageja õigusi ei ole rikutud, siis ei saa kohus teada, kas esitatud hagi on pahatahtlik või mitte ning on kohustatud hagiavaldust menetlema. Seetõttu ei ole kohtul üldjuhul võimalik selekteerida pahatahtlikke hagisid enne nende sisulist menetlemist ning kohus ei saa üldjuhul keelduda esitatud nõuete menetlemisest. Kuivõrd pahatahtliku hagi aluseks ei ole kohtukaebeõiguse teostamine, siis ei mõjuta sellise situatsiooni reguleerimine vältimatult kohtukaebeõiguse teostamist. Riigi õigust mitte menetleda pahatahtlikke hagisid on kinnitanud ka Riigikohus, kes on selgitanud kohtukaebeõiguse lõivustamise vajadust mh pahatahtlike hagide piiramise vajadusega.⁵⁸

Õiguslik olukord on keerulisem kui õiguste rikkumine on vaieldav. Kui kohtumenetluse käigus selgitatakse välja, et hageja õigusi ei ole rikutud, kuid see polnud enne kohtumenetluse algatamist selge, siis võib antud situatsioon kuuluda siiski kohtukaebeõiguse kaitsealasse.

⁵⁵ RKTkm 3-2-1-31-12 p 13.

⁵⁶ RKTkm 3-2-1-120-13 p 14.

⁵⁷ RKTkm 3-2-1-31-12 p 13.

⁵⁸ RKPJKo 3-4-1-25-09 p 23.

Käesoleva töö autor on seisukohal, et kuivõrd kohtukaebeõiguse eesmärgiks on tagada isiku põhiõiguste tõhus kaitse ning kohtukaebeõigus on samaaegselt ka põhiõiguste garantiiks, siis tuleb selle kaitseala tõlgendada laiendavalt. Autori hinnangul peaks kohtukaebeõigus võimaldama tulenevalt garantii olemusest võimalikult laia põhiõiguste kaitset. Kuivõrd isikud ei saa enne kohtulahendi tegemist lõplikult teada, kas nende õigusi on rikutud, siis on põhiõiguste kaitse tagamise jaoks vajalik, et kohtukaebeõigus suudaks tagada õiguste kaitse ka olukordades, kus õiguslik situatsioon pole selge. Olukorras, kus kohtumenetluse kaitseala selgub alles pärast kohtumenetluse läbiviimist, ei saa kohtukaebeõigus täita enda eesmärki põhiõiguste garantiina.

Kohtukaebeõiguse teostamise eelduseks on isiku, kelle õigusi on või võib olla rikutud, pöördumine kohtu poole. Seega suudab kohtukaebeõigus täita enda põhiõiguste garantii ülesannet üksnes juhul kui isikud, kelle õigusi on või võib olla rikutud, pöörduvad enda õiguste kaitseks kohtu poole. Samas kuivõrd õigust mõistab PS § 146 kohaselt ainult kohus, siis ei saa hageja kuni vastavas asjas kohtulahendi tegemiseni kindlalt teada, kas tema õigusi on rikutud või mitte.⁵⁹

Kui asuda seisukohale, et rahuldamata jäetud nõude puhul ei ole hageja nõue olnud kohtukaebeõiguse kaitsealas, siis võib seadusandja reguleerida selliste juhtumite tagajärgi ilma, et see riivaks otseselt kohtukaebeõigust. Samas tooks see kaasa ohu, et isikud, kes pöörduvad kohtusse sooviga saada enda õigustele kaitset, peavad kandma kohtumenetluse alusetu algatamise ja riigi ressursside raiskamise tõttu erinevaid kohustusi. Seetõttu väheneb isikute valmisolek pöörduda kohtusse ka juhtumitel, mil nende õigusi on tõepoolest rikutud, kuid nad ei ole kindlad, et sama seisukohta jagab ka kohus. Seetõttu on põhiõiguste garanteerimise eesmärgil vajalik, et kohtukaebeõiguse hulka kuuluksid ka juhud, mil isiku õiguste rikkumine ei ole selge, ent selle suhtes esineb põhjendatud kahtlus.

⁵⁹ Ü. Madise jt (toim) § 15 p 2.1.1.

Eeltoodust tulenevalt hõlmab kohtukaebeõigus olukordi, mil hageja õiguste rikkumine on selge ja ka olukordi, mil see on kahtluse all. Samas ei hõlma kohtukaebeõigus endas pahatahtlike hagide esitamise õigust ning sellise situatsiooni reguleerimine ei tähenda alati kohtukaebeõiguse riivamist.

1.3. Kohtukaebeõiguse piiramise tingimused

Põhiseaduses pole sätestatud kohtukaebeõigusele seadusereservatsiooni ega piiramise tingimusi. Seetõttu on väljendatud seisukohta, et kohtusse pöördumise õigus on üks nendest põhiõigustest, mille riive ei ole üldse lubatud⁶⁰. Sellise seisukohaga ei saa nõustuda. Peaaegu iga õiguse teostamine võib mõjutada negatiivselt mõnda muud õigust. Kohtukaebeõiguse riive täielik lubamatus võib tuua kaasa olukorra, kus kõik teised põhiõigused poeavad taanduma kohtukaebeõiguse ees. Sisuliselt toob see kaasa olukorra, kus kogu elu alluks kohtumenetlusele. Näiteks võib sellest järelduda, et kohtusse ilmumata jätmist ei saaks õigustada õnnetusjuhtumiga, enda vastu toime pandud rünnakuga või ka vajadusega osutada eluohtlikus olukorras olnud isikule abi. Seetõttu ei ole lähtuvalt põhiõiguste omavahelisest suhtest võimalik täielikult keelata kohtukaebeõiguse riivet.

Riigikohus on võtnud seisukoha, et põhiõigusi, mille piiramise tingimusi pole põhiseaduses täpsustatud, võib piirata üksnes teiste põhiõiguste või põhiseaduslike väärtuste kaitse eesmärgil.⁶¹ Antud põhimõtet on kinnitatud ka kohtukaebeõiguse piiramise seaduspärasuse kontrollimisel. Riigikohus selgitas, et kohtukaebeõigus ei ole absoluutne ning seadusandjal on

⁶⁰ Martin Kulp. Menetluskuludega seotud probleemid kui Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 15 lõike 1 riive ja selle põhiseaduspärasus. Bakalaureusetöö. Juhendaja Kalle Merusk. Tartu: Tartu Ülikool 2010, lk 22.

⁶¹ RKÜKo 3-1-3-10-02 p 28; RKPJKo 3-4-1-25-09 p 23.

õigus määrata põhiseadusega sätestatud raamides selle piirid, arvestades teiste põhiseaduslike väärtustega.⁶²

Põhiõiguse riive ehk piiramine on selle kaitseala iga ebasoodne mõjutamine.⁶³ Seetõttu võib kohtukaebeõiguse piiramiseks võib pidada mh kohtukaebeõiguse teostamise eest tasu maksmise kohustuse sätestamist. Kohtukaebeõiguse lõivustamine piirab kohtukaebeõigust sõltumata sellest, millal, kui suures ulatuses ning millistel tingimustel tuleb kohtukaebeõiguse teostamise korral maksta riigile tasu.⁶⁴

Seega võib kohtukaebeõigust lõivustada üksnes teiste põhiseaduses sätestatud põhiõiguste või põhiseaduslikku järku õigusväärtuste kaitseks.

1.4. Riigilõiv kohtukaebeõiguse piiranguna

Põhiseaduse § 113 sätestab seadusandjale õiguse kehtestada mh riiklikke lõive⁶⁵. Riigilõivu on defineeritud kui tasu juriidilise toimingute tegemise või dokumendi väljaandmise eest.⁶⁶ Samuti on riigilõivu defineeritud kui riigi tuludesse makstavat maksu juriidiliste toimingute sooritamise ja dokumentide väljastamise eest.⁶⁷ Seadusandja on defineerinud riigilõivu kui lõivustatud toimingute tegemise eest seaduses sätestatud juhul ja riigilõivuseaduses sätestatud

⁶² RKPJKo 3-4-1-25-09 p 23.

⁶³ RKPJKo 3-4-1-7-14 p 20.

⁶⁴ Hent Kalmo. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Kuni 30.06.2012 kehtinud riigilõivuseaduse § 57 lg 1 ja lisa 1 (riigilõiv 1 118,45 eurot). Õiguskantsler 2014, lk 2
Arvutivõrgus:
http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_kuni_30.06.2012_kehtinud_riigiloivuseaduse_ss_57_lg_1_ja_lisa_1_riigiloiv_1_11845_eurot_3-4-1-5-14.pdf (04.05.2014).

⁶⁵ Edaspidi kasutab autor lihtsuse mõttes nii riikliku lõivu kui ka riigilõivu tähistamiseks sõna riigilõiv.

⁶⁶ Ü. Madise jt (toim) § 113 p 8.4; Lasse Lehis. Maksuõigus. Tallinn: Juura 2012, lk 33.

⁶⁷ Eesti keele seletav sõnaraamat. Tallinn: Eesti Keele Instituut 2014. Arvutivõrgus:
<http://www.eki.ee/dict/ekss/> (04.05.2014).

määras tasutavat summat (RLS § 2) ja menetlustoimingu tegemise eest seaduse kohaselt riigile tasutavat rahasummat (TsMS § 139 lg 1).

Eeltoodud definitsioonidest nähtuvalt on riigilõiv tasu, mida isik maksab riigi poolt tehtava toimingu eest. Lõivu oluline tunnus, mis eristab seda teistest põhiseaduse § 113 nimetatud kohustustest, on vastusoorituse olemasolu.⁶⁸ Näiteks maksude puhul puudub maksumaksja jaoks vastusooritus sootuks (maksukorralduse seaduse § 3 lg 1) ning sundkindlustuse puhul tehakse vastusooritus alles teatud tingimuste täitmisel⁶⁹. Kuivõrd riigilõivu oluliseks tunnuseks on vastusoorituse olemasolu, siis kehtestatakse riigilõivud lähtuvalt riigilõivuga seotud vastusooritustest. Riigilõivu tasumisega tekib isikul nõudeõigus lubatud vastusoorituse tegemiseks.

Kuivõrd riigilõiv kehtestatakse riigipoolse toimingu tegemise tasuna, siis lähtutakse selle kehtestamisel kulupõhimõttest (RLS § 4 lg 1). Samas ei pea riigilõivu suurus olema alati ranges vastavuses tehtava toimingu kuludega.⁷⁰ Kulupõhimõttest võib kõrvale kalduda lähtuvalt toimingu eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest lähtuvalt (RLS § 4 lg 2).

Kohtukaebeõiguse teostamisel läbi hagiavalduse esitamise määratakse riigilõiv riigilõivuseaduses sätestatud määrade järgi (TsMS § 139 lg 2). Riigilõivumäärad on valdavalt (v.a erinevate töövaidluste, elatise, kehavigastuse, muu terviserikke või surmaga tekitatud kahju hüvitamisega seotud nõuded) seotud hagi hinnaga (RLS § 57 lg 1). Hagiavalduse esitamisel peab riigilõivu maksuma hageja (RLS 147 lg 1), v.a kui hagejale on antud menetlusabi.

⁶⁸ L. Lehis, lk 33.

⁶⁹ L. Lehis, lk 32.

⁷⁰ Ü. Madise jt (toim) § 113 p 8.4.

Eeltoodust nähtuvalt toob hagiavalduse esitamine üldjuhul kaasa kohustuse tasuda riigile riigilõivu. Iga kohtukaebeõiguse teostamiselt nõutav riigilõiv piirab kõrge väärtusega kohtukaebeõigust ja vajab ratsionaalset ja ülekaalukat põhjendust.⁷¹ Riigilõiv piirab kohtukaebeõigust seda intensiivsemalt, mida suurem ta on.⁷² Seega peab kohtukaebeõiguse lõivustamine olema kehtestatud mõne põhiõiguse või põhiseaduslikku järku õigusväärtuse kaitseks.⁷³

Õiguslalases kirjanduses on kohtukaebeõiguse lõivustamise eesmärkideks peetud:⁷⁴

- i) kohtumenetluse kulude katmist;
- ii) kohtusüsteemi rahastamist;
- iii) riigieelarve laekumiste tagamist üldisemalt;
- iv) tõsiste õigusvaidluste väljaselekteerimist; ja
- v) kohtus lahendatavate õigusvaidluste hulga üldist optimeerimist.

Riigikohus on nimetanud täiendavalt kohtukaebeõiguse lõivustamise eesmärkidena riigieelarvevahendite säästlikku ja avalikke huve arvestavat kasutamist⁷⁵ menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutustest osavõtu põhimõtet⁷⁶ ja menetlusökonomiat⁷⁷. Euroopa Inimõiguste Kohus on nimetanud kohtukaebeõiguse lõivustamise eesmärkidega ka teiste isikute õiguste kaitset.⁷⁸

Eelpool nimetatud eesmärgid ei ole üksteist välistavad, vaid vastupidi üksteist täiendavad. Mõned neist eesmärkidest väljendavad sama soovitud tulemit erinevatest aspektist. Seetõttu

⁷¹ RKPJKo 3-4-1-6-09 p 10.

⁷² Ibid.

⁷³ RKPJKo 3-4-1-6-09 p 20.

⁷⁴ M. Vutt jt, lk 5.

⁷⁵ RKÜKo 3-3-1-22-11 p 29.2; RKÜKo 3-2-1-67-11 p 25.5.

⁷⁶ RKÜKo 3-2-1-67-11 p 25; RKÜKo 3-3-1-22-11 p 28.

⁷⁷ RKÜKo 3-3-1-51-13 p 18.

⁷⁸ EIKo 31.07.2007. 38736/04, FC Mretebi v. Gruusia; EIKo 13.07.1995. Tolstoy Miloslavsky v. Ühendkuningriigid.

on mõistlik neid eesmärke grupeerida vastavalt eesmärkide sisule. Käesoleva töö autori hinnangul on kohtukaebeõiguse lõivustamise eesmärgid kokkuvõtlikult järgmiselt:

- i) riigieelarve laekumiste tagamine;
- ii) menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtmine;
- iii) menetlusökoonoomia; ja
- iv) teiste isikute põhiõiguste kaitse.

2. Riigieelarve laekumiste tagamine

2.1. Ülevaade riigieelarve laekumiste tagamise eesmärgist

Kohtukaebeõiguse lõivustamise eesmärgina on nimetatud eesmärki riigieelarve laekumiste tagamist. Näiteks on Riigikogu õiguskomisjoni poolne ettekandja põhjendanud seaduseelnõu nr 194 SE teisel lugemisel riigilõivude üldist kahe- kuni viiekordset tõstmist mh riigieelarvele täiendavate tulude leidmise vajadusega⁷⁹. Sama seaduseelnõu teisel lugemisel on Riigikogu liige A. Seppik märkinud: „Komisjoni istungil nenditi ka, et riigilõivude suurendamine on vajalik riigieelarvesse täiendavate tulude saamiseks.“⁸⁰

Justiitsminister on põhjendanud 2009. aastal toimunud riigilõivude tõstmist lisaks kulupõhiseks muutmise soovile ka pragmaatiliste kaalutlustega. Üheks eesmärgiks oli hoida ära suuri palgakärpeid ja koondamisi kohtusüsteemis.⁸¹ Seega on justiitsminister pidanud üheks riigilõivude eesmärgiks riigieelarvesse täiendavate vahendite kogumist.

Seega on kohtukaebeõiguse lõivustamise üheks eesmärgiks olnud riigieelarve laekumiste tagamine läbi riigile täiendavate sissetulekute hankimise. Seejuures ei ole selle eesmärgi osaks peetud riigilõivuga seotud toiminguga tekkivate kulude katmist.⁸² Vastupidi, selle sisuks on kehtestada täiendav sissetulek ilma, et sissetuleku sihtotstarve oleks seotud selle aluseks oleva toiminguga.⁸³ Samas on riigieelarve laekumiste tagamise eesmärgi põhiseaduspärasuse suhtes esitatud vastuväiteid. Näiteks on õiguskantsler asunud seisukohale,

⁷⁹ RKÜK 3-3-1-22-11 p 27.

⁸⁰ XI Riigikogu stenogramm. IV istungjärk. Kolmapäev, 3. detsember 2008, kell 14:00. Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&pkpkaupa=1&toimetatud=1&toimetamata=0&date=1228314276&paevakord=3204> (04.05.2014).

⁸¹ Justiitsministri ettekanne kohtunike täiskogul 2011. aastal. Pärnu 2011. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/53308> (04.05.2014).

⁸² M. Vutt jt, *passim*.

⁸³ Ibid.

et riigieelarvesse lisatulu teenimine ei ole põhiseaduslikku järku õigusväärtus, mis saaks õigustada kohtukaebeõiguse piiramist.⁸⁴

Eeltoodust nähtuvalt on Eesti Vabariigi põhiseaduslikud institutsioonid asunud vastupidistele seisukohtadele, kas kohtukaebeõigust võib piirata eesmärgiga tagada riigieelarve laekumisi. Autori hinnangul võib riigieelarve laekumiste tagamise eesmärgi aluseks olla sätted, mis reguleerivad riigi õigust sätestada riiklikke makse, koormisi, lõive, trahve ja sundkindlustuse makseid.

2.2. Finantskohustuste⁸⁵ kehtestamise alus

Riigi õigus sätestada seadusega riiklikke makse, koormisi, lõive, trahve ja sundkindlustuse makseid on reguleeritud PS §-s 113. Tegelikult on selle sätte kaitseala laiem kui lihtsalt maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed. Põhiseadus § 113 regulatsioon kehtib kõikide finantskohustuste suhtes, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse⁸⁶. Lisaks rahalistele kohustustele kuulub PS § 113 kaitseala alla ka mitterahalise iseloomuga kohustused nagu näiteks vara sundvõõrandamine, sundkasutus, sundvaldus, veokohustus ja töökohustus.⁸⁷

Üheks PS § 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik finantskohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga.⁸⁸ Samas ei nähtu põhiseaduse sõnastusest, kas finantskohustuste kehtestamiseks eksisteerib eraldiseisev põhiseaduslikku järku õigusväärtus. Seetõttu on ebaselge, millised on eesmärgid, mille saavutamiseks võib finantskohustusi kehtestada.

⁸⁴ RKÜK 3-2-1-62-10 p 45.

⁸⁵ Autor nimetab siin ning edaspidi PS § 113 kaitsealasse kuuluvaid riiklikke avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi finantskohustusteks.

⁸⁶ Ü. Madise jt (toim) § 113 p 2; RKÜKo 3-4-1-10-00 p 20.

⁸⁷ Ü. Madise jt (toim) § 113 p 8.1.

⁸⁸ RKÜKo 3-4-1-10-00 p 20.

Üks võimalik alus finantskohustuste kehtestamiseks võib olla PS § 113, mis sätestab parlamendi suveräänse ja võõrandamatu õiguse kehtestada PS §-s 113 nimetatud kohustusi.⁸⁹ Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on võetud seisukoht, et PS § 113 näol on tegu formaalse seadusereservatsiooniga, mis ei saa anda alust põhiseaduslikule väärtusele.⁹⁰ Ka on võetud seisukoht, et maksuseadused ei tohi rikkuda muudes põhiseaduse sätetes kaitstavaid õiguseid ja vabadusi.⁹¹ Samal ajal ei ole nimetatud, milliseid põhiseaduslikke õigusväärtusi võib maksude kehtestamine saavutada. Käesoleva töö autor järeldeb eelpool toodust, et põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on asutud seisukohale, et finantskohustuste kehtestamiseks ei eksisteeri eraldi põhiseaduslikku väärtust. Kuivõrd iga riigi poolt seatud kohustus riivab põhiõiguseid, siis järelikult ei tohiks riigil olla õigust kehtestada finantskohustusi üksnes kulude katmise või täiendavate rahaliste vahendite kogumise eesmärgil, va juhul kui põhiseadus lubab seda põhiõigust reguleerida seaduse tasandil.

Käesoleva töö autor jagab seisukohta, et PS § 113 on formaalne seadusereservatsioon, mis ei saa iseseisvalt sisaldada põhiseaduslikku väärtust, mis õigustaks põhiõiguste piiramist finantskohustuste kehtestamise eesmärgil. Samas on autor seisukohal, et põhiseaduse VIII peatükk võib tervikuna väljendada põhimõtet, mis õigustab finantskohustuste kehtestamist.

Põhiseaduse VIII peatükk sätestab erinevaid norme, mille eesmärgiks on reguleerida riigi rahandust. Neist riigieelarvet reguleerivad sätted sätestavad seadusandja õiguse ja kohustuse reguleerida enda majandamist riigieelarvega. Riigieelarve sätestab planeeritavad riigi tulud ja kulud vastaval eelarveaastal (PS § 115 lg 1). Täiendavalt sätestab PS § 111 Eesti Panga ainuõiguse emiteerida Eesti raha ning PS § 112 sätestab Eesti Panga aruandluskohustuse Riigikogu ees. Kuigi PS § 111 on seoses euro kasutuselevõttuga muutunud kohaldamatuks⁹², siis väljendab autori hinnangul põhiseaduse VIII peatükk tervikuna riikluse ühte olulist

⁸⁹ Ü. Madise jt (toim) § 113 p 1.

⁹⁰ Ü. Madise jt (toim), Sissejuhatus p 8.3.

⁹¹ Ü. Madise jt (toim) § 113 p 7.

⁹² RKPJK arvamus 3-4-1-3-18 p 18.

põhimõtet – riigi kohustust omada enda kohustusete täitmiseks piisavalt vahendeid.⁹³ Autori hinnangul võib põhiseaduse VIII peatükist tuleneda ka seadusandja õigus kehtestada finantskohustusi eesmärgiga tagada riigieelarve täitmine. Fiskaalautonoomia saavutamist on nimetatud ka fiskaalseks eesmärgiks.⁹⁴

Autori hinnangul seondub fiskaalautonoomia fiskaalsuveräänsusega, mis tuleneb põhiseaduse §-st 1. Suveräänsuse põhisisuks on otsustusõigus kõigis küsimustes sõltumatult välistest mõjudest. Riigi suveräänsuse üheks elemendiks on riigi finantssuveräänsus, mis hõlmab riigieelarve küsimuste ja riigile varaliste kohustuste võtmise otsustamist.⁹⁵ Seega viitab fiskaalsuveräänsus riigi õigusele olla finantsküsimustes välistest mõjudest vaba. Fiskaalautonoomia on aga samuti sõltumatuse väljendus, mis on suunatud riigi sisse. Fiskaalautonoomia viitab riigi sisemisele kohustusele omada piisavalt finantsvahendeid, et täita enda ülesandeid. Ainult seeläbi on riik võimeline otsustama õiguste ja kohustuste üle ning täitma enda kohustusi.

Seega tähendab fiskaalautonoomia riigi kohustust omada enda kohustuste täitmiseks piisavalt likviidseid vahendeid. Juhul kui fiskaalautonoomia oleks põhiseaduslikku järku õigusväärtus, siis oleks riigil suurem õigus kehtestada finantskohustusi ja koguda enda kohustuste täitmiseks likviidseid vahendeid, kui olukorras, kus fiskaalautonoomia ei oleks põhiseaduslikku järku õigusväärtus.

Fiskaalautonoomia saavutamise jaoks kehtestatakse fiskaalseid eesmärke omavaid kohustusi. Seejuures ongi maksude peaeesmärgiks riigile või kohalikule omavalitsuse üksusele avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku raha saamine.⁹⁶ Lisaks üldisele fiskaalsele eesmärgile võib rahalisel kohustusel või seda reguleerival sättel olla eesmärgiks mõjutada teataval viisil

⁹³ Autor nimetab edaspidi antud põhimõtet fiskaalautonoomiaiks.

⁹⁴ L. Lehis, lk 29.

⁹⁵ RKÜKo 3-4-1-6-12 p 127.

⁹⁶ L. Lehis, lk 29.

maksumaksja tegevust.⁹⁷ Näiteks võib eesmärgiks olla vähendada alkoholitarbimist või vältida maksupettusi.

Ka Riigikohus on selgitanud põhiseaduse § 113 ja VIII peatüki sisu. Riigikohus on märkinud: „Põhiseaduse § 113 kohaselt sätestab seadus riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed. See säte asub Põhiseaduse VIII peatükis "Rahandus ja riigieelarve" ja moodustab nimetatud peatüki tähenduses ühe osa abinõude süsteemist riigi kõigi tulude ja kulude eelarve koostamise, selle vastuvõtmise ja täitmise tagamisel. Eelnevast lähtuvalt tuleb riikliku maksu seadusega sätestamise nõuet mõista nii, et see hõlmaks ka maksumäära. Teisiti pole Riigikogul võimalik otsustada riigi tulude üle.“⁹⁸ Seega kinnitab kohtupraktika, et põhiseaduse VIII peatükist nähtub riigi tulude ja kulude üle otsustamise õiguse olulisus.

Riigikohtu praktika kinnitab, et keskkonnatasu, s.o finantskohustuse, sätestamise legitiimseks eesmärgiks võib olla ka riigieelarve tulude suurendamine. Selle põhjenduseks on, et riigieelarve tulude laekumine on oluline, kuna sellest sõltub riigi võimelisus täita oma kohustusi.⁹⁹ Lisaks on Riigikohus rõhutanud, et riikliku maksu üheks eesmärgiks on tagada riigitulude laekumine ning kinnitanud fiskaalse eesmärgi põhiseaduspärasust.¹⁰⁰

Samas ei ole Riigikohus otseselt kinnitanud, et fiskaalautonoomia või fiskaalne eesmärk oleks põhiseaduslikku järku õigusväärtus. Riigikohus on viidanud neile põhimõtetele omandiõiguse, ettevõtlusvabaduse ja õiguspärase ootuse põhimõtte riive õigustamiseks. Põhiseaduse § 31 sätestab õiguse reguleerida seadusega ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja korda ning PS § 32 sätestab õiguse kitsendada omandiõigust seadusega. Seega võib omandiõigust ja ettevõtlusvabadust piirata ka eesmärkidel, mis ei ole põhiõigused või põhiseaduslikku järku õigusväärtus. Kohtulahendis, kus kinnitati, et keskkonnatasu

⁹⁷ RKPJKo 3-4-1-2-98 p I.

⁹⁸ RKPJKo 3-4-1-2-98 p IV.

⁹⁹ RKPJKo 3-4-1-27-13 punktid 64 ja 72.

¹⁰⁰ RKPJKo 3-4-1-2-98 p I; RKHKo 3-3-1-45-10 p 14; RKPJKo 3-4-1-14-09 p 51.

tõstmisega kaasnev õiguspärase ootuse põhimõtte riive on põhiseaduspärane, selgitati riive põhiseaduslikku eesmärki PS §-dest 5 ja 53 tuleneva õigusega, mitte fiskaalautonoomia või fiskaalse eesmärgiga. Seetõttu ei ole Riigikohus kordagi ka kaudselt kinnitanud, et fiskaalautonoomia või fiskaalne eesmärk oleksid põhiseaduslikku järku õigusväärtused. Arvestades Riigikohtus olnud vaidluste olemust, siis ei ole selline kinnitus olnud ka vajalik.

Juhul kui lugeda fiskaalautonoomiat põhiseaduslikku järku õigusväärtuseks, siis tähendaks see ühtlasi, et see õigustab kõigi põhiõiguste piiramist, va nende, mille puhul on sätestatud konkreetsed piiramise alused. Sellest võiks riik piirata peaaegu kõiki põhiõigusi eesmärgiga täita seadusandja poolt kehtestatud kohustusi ja riigieelarvet. Näiteks võiks riik kehtestada ka politseiteenuse kasutamise eest riigilõivu, mis tuleb enne politseiteenuse kasutamist riigile tasuda. Selline olukord tooks aga kaasa olulise õiguskaitse taseme languse.

Arvestades, et põhiseadus sätestab finantskohustustega põhiliselt riivatavate põhiõiguste, s.o omandiõiguse ja ettevõtlusvabadus, piiramiseks lihtsa seadusereservatsiooni, siis on käesoleva töö autor seisukohal, et finantskohustuste kehtestamise õigustamiseks ei pea eksisteerima eraldi põhiseaduslikku väärtust. Riigil on õigus piirata nii omandiõigust kui ka ettevõtlusvabadust, et koguda enda kohustuste täitmiseks piisavalt vahendeid sõltumata sellest, kas fiskaalautonoomia on põhiseaduslikku järku õigusväärtus või mitte. Seetõttu on autor seisukohal, et fiskaalautonoomia ei ole põhiseaduslikku järku õigusväärtus ning põhiseaduses ei ole soovitud anda seadusandjale õigust piirata põhiõigusi üksnes riigieelarve täitmise eesmärgil.

Kuivõrd finantskohustuste kehtestamiseks puudub eraldi põhiseaduslikku järku õigusväärtus, siis tuleb finantskohustuste õiguspärasuse kontrollimiseks analüüsida iga piiratud põhiõiguse piiramise tingimusi eraldi. Alles iga põhiõiguse piiramise tingimuste väljaselgitamise järel on võimalik kontrollida finantskohustuse vastavust põhiseadusele. Seejuures võib põhiõigusi, mille piiramise lubatavad eesmärgid on põhiseaduses nimetatud, piirata üksnes nende

eesmärkide saavutamiseks.¹⁰¹ See tähendab, et selliseid põhiõiguseid võib piirata ka finantskohustustega üksnes eesmärkidel, mida on nimetatud selle põhiõiguse piiramise lubatava eesmärgina.

Põhiseadus sätestab täiendavaid kriteeriume, millele peavad finantskohustused vastama. Üheks kriteeriumiks on põhiseaduse §-s 113 sätestatud formaalne nõue, et kõik riiklikud rahalised kohustused ja koormatised oleksid kehtestatud seadusega.¹⁰² Lisaks on Riigikohus kinnitanud, et maksuseaduste vastavust põhiseadusele tuleb kontrollida vastavalt põhiseaduse §-s 11 sätestatud proportsionaalsustestile.¹⁰³ Sellest järeldub, et ka finantskohustuste kehtestamisel ei tohi ebaproportsionaalselt piirata teisi põhiõiguseid. Näiteks ei tohi finantskohustuse kehtestamine rikkuda võrdse kohtlemise põhimõtet, proportsionaalsuspõhimõtet, sotsiaalse riigi põhimõtet, ettevõtlusvabadust, kodu puutumatust, sõnumisaladust ega õiguskindluse põhimõtet.¹⁰⁴

Eeltoodust nähtub, et fiskaalsete kohustuste kehtestamise õigustamiseks ei eksisteeri eraldi põhiseaduslikku järku õigusväärtust ning iga põhiõiguse piiramiseks finantskohustustega tuleb kontrollida selle põhiõiguse piiramise lubatavaid eesmärke.

2.3. Riigilõivu erisused

Kuigi iga põhiõiguse piiramiseks on vaja tuvastada selle põhiõiguse riive lubatavad eesmärgid, siis võib riigilõivu olemus luua täiendavaid piiranguid riigilõivude kehtestamisega taotletavatele eesmärkidele. Nimelt on iga põhiseaduse §-s 113 nimetatud finantskohustuse olemus teistest erinev ning iga finantskohustuse liigi suhtes võivad kehtida nende olemusest tulenevalt erireeglid, mis piiravad nende kohaldamisala. Põhiliseks riigi poolt kehtestatavaks

¹⁰¹ RKPJKo III-4/A-4, *passim*.

¹⁰² RKÜKo 3-4-1-10-00 p 20.

¹⁰³ RKÜKo 3-2-1-62-10, p 43.

¹⁰⁴ Ü. Madise jt (toim) § 113 p 7.

finantskohustuseks on maks.¹⁰⁵ Seetõttu võib finantskohustuste kehtestamise reegleid pidada maksude kehtestamise reeglitest lähtuvaks. Seega on konkreetse finantskohustuse liigi erisuste tuvastamiseks vajalik tuvastada finantskohustuse erisused võrreldes maksudega.

Põhiseaduse § 113 reguleerib üheskoos nii õigust kehtestada makse kui ka õigust kehtestada lõive. Samas ei ole põhiseaduses selgitatud, mis on maksude ja lõivude erinevuseks. Ka ei sisalda põhiseadus maksude ega lõivude definitsioone. Seetõttu tuleb lõivu sisu ja eesmärgi avada tõlgendamise teel.

Põhiseaduse väljatöötamise ja vastuvõtmise ajal kehtinud riigilõivu seaduse¹⁰⁶ § 2 sätestas nimekirja, millistel juhtudel oli kohustus tasuda riigilõivu ning § 7 kohaselt tuli riigilõiv tasuda enne avalduse esitamist, lõivuga makstava toimingu tegemist või dokumendi väljavõtmisel. Sellest nähtub, et põhiseaduse koostamise ajal oli riigilõiv sisuliselt ettemaks avaliku sektori poolt tulevikus tehtava konkreetse vastuteene eest.

Eesti keele seletava sõnaraamatu kohaselt on lõiv „maks riigi- või kohtuorgani sooritatud tehingute eest“¹⁰⁷. RLS § 2 kohaselt on riigilõiv seaduses sätestatud juhul ja RLS-s sätestatud määras tasutav summa lõivustatud toimingute tegemise eest. TsMS § 139 lg 1 kohaselt on riigilõiv menetlustoimingute tegemise eest seaduse kohaselt Eesti Vabariigile tasutav rahasumma.

Seega kinnitavad nii ajalooline, grammatiline kui ka süstemaatiline tõlgendamine, et riigilõiv on seotud konkreetse toimingute tegemisega ning riigilõivu saab nõuda ainult vastutasuks toimingute tegemise eest. Just konkreetse toimingute tegemise näol vastusoorituse nõudmise õigus on riigilõivu ja maksu eristamise põhiliseks tingimuseks. Kui lõivu tasuja saab toimingute tegemise või väljastamise näol konkreetse vastuteene, siis maksukohustus on pandud

¹⁰⁵ L. Lehis, lk 31.

¹⁰⁶ Eesti Vabariigi riigilõivuseadus. RT 1990, 11, 118.

¹⁰⁷ Eesti keele seletav sõnaraamat. Tallinn: Eesti Keele Instituut 2014. Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/ekss/> (04.05.2014).

maksumaksjale ilma otsese vastutasuta avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku tulu saamiseks.¹⁰⁸ Kuivõrd riigilõiv ja vastutoiming on omavahel lahutamatult seotud, siis peab riigilõiv lähtuma ka vastutoimingu kulutustest. Seda on kinnitanud ka Riigikohus. Riigikohus märkis: „Lõivu eesmärk on riigi poolt tehtava konkreetse toimingu kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt.“¹⁰⁹ Lõivu eesmärk võib olla nii täielik kui ka osaline hüvitamine.¹¹⁰

Kulutuste hüvitamise põhimõtet kinnitab ka RLS § 4. Selle lõike 1 kohaselt kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toimingu tegemiseks kaasnevatest kuludest (kulupõhimõte). Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt võib riigilõivumäära kehtestada kulupõhimõttest erinevalt lähtuvalt toimingu eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist ning eelkõige lähtuvalt sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest.

Eeltoodust nähtuvalt on riikliku lõivu aluseks sellega seotud toiming ning lõivu eesmärgiks on toiminguga seotud kulutuste hüvitamine. Seega ei ole riigilõivu eesmärgiks teenida riigile rohkem raha, kui on vaja riigi poolt vastusoorituse tegemiseks kantavate kulutuste hüvitamiseks. Seetõttu on Riigikohus välistanud lõivu abil riigile täiendava tulu teenimise, sest see oleks vastuolus PS §-st 113 lõivu olemusega.¹¹¹ Riigikohus on märkinud: „Legitiimseks ei saa lugeda kohtulõivu võimalikku eesmärki teenida riigile lisatulu ja finantseerida sellest riigi muid kulutusi, juhul kui lõiv on suurem, kui see on vajalik menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmise ja menetlusökoonomia tagamiseks. See oleks vastuolus PS §-st 113 tuleneva lõivu olemusega.“¹¹² Seega on Riigikohus täpsustanud riigilõivu ja vastuteene vahelist seost ning asunud seisukohale, et lõivu olemusega on kooskõlas üksnes lõivu suurus, mis vastab vastuteene kuludele.

¹⁰⁸ RKÜKo 3-4-1-10-00 p 24.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ RKTkm 3-2-1-95-10 p 9.

¹¹¹ RKÜK 3-2-1-62-10 p 45.

¹¹² RKÜK 3-2-1-62-10 p 45.

Eeltoodust nähtuvalt on käesoleva töö autor tuvastanud, et tulenevalt riigilõivu olemusest ei ole lubatud kehtestada riigilõivu eesmärgiga tagada riigieelarve laekumisi, kui see ületab riigilõivu aluseks oleva vastusoorituse kulusid.

3. Menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõte

Kohtukaebeõiguse lõivustamise ühe eesmärgina on nimetatud menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtet. Sellist eesmärki on kinnitanud justiitsminister¹¹³ ja ka Riigikohus¹¹⁴.

Justiitsminister on 11.02.2011 Pärnus toimunud kohtunike täiskogul selgitanud riigilõivude suurendamise vajadust muu hulgas kulude katmise eesmärgiga. Stenogrammist nähtuvalt selgitas justiitsminister enda seisukohta järgmiselt: „Soovide ja reaalsuse vastuolu eksisteerib ka riigilõivude puhul. 2009. aastal suurendati riigilõive nii selleks, et muuta need kulupõhiseks, kui ka pragmaatilistel kaalutlustel, et hoida ära suuri palgakärpeid ja koondamisi kohtusüsteemis. Kohtumenetlus ongi kulukas, sest kohtuniku palk on kõrge ning kõik on ühel nõul, et õigust peab mõistma väärikas kohas ja korralike töövahenditega. Selle peab aga keegi kinni maksma. Ja küsimus on selles, kas maksma peab iga maksumaksja – ka see, kes ei vaidle oma tsiviilvaidlusi kohtus – või on õige võtta see raha sellelt, kes vaidleb?“¹¹⁵

Justiitsminister on kinnitanud kohtukaebeõiguse teostamiselt nõutud riigilõivu ja tekkinud kulude vahelist seost ka järgmiselt: „Riigilõivumäärade kehtestamisel on sellisest mudelist lähtutud seetõttu, et kohtumenetluse ressursid on piiratud ja põhjendatud ei oleks olukord, kus väikeste vaidluste tegeliku ressursi kulu katmine toimuks suuremate ja kõrgemalt lõivustatud vaidluste arvel. [...] Riigilõivu määrad ei piira kohtusse pöördumise õigust

¹¹³ Justiitsministri ettekanne kohtunike täiskogul 2011. aastal. Pärnu 2011. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/53308> (04.05.2014).

¹¹⁴ RKÜKo 3-2-1-67-11 p 25.

¹¹⁵ Ibid.

ebaproportsionaalselt, vaid arvestavad vaidluse sisu ja eeldatavaid kulusid, mis tekivad kohtumenetluse käigus.“¹¹⁶

Seega on justiitsminister pidanud kohtukaebeõiguse lõivustamise põhjuseks ning legitiimseks eesmärgiks kohtumenetluse kulude kinnimaksmist vaidlevate poolte poolt.

Ka Riigikohus on sedastanud, et riigilõivu regulatsiooni kehtestamise materjalidest nähtub riigilõivu eesmärgina mh vajadus tagada, et tsiviilkohtumenetluse kulud kannaks menetlusosalised.¹¹⁷ Lisaks on Riigikohus kinnitanud põhiseaduslikuks eesmärgi, et hagimenetluses kantakse vähemalt rahaliste vaidluste puhul riigi tehtavad kulud õigusemõistmisele eelkõige menetlusosaliste endi makstavate lõivude arvel, st teised maksumaksjad ei pea seda menetlust vähemalt üldjuhul finantseerima.¹¹⁸

Seega on üheks riigilõivude kehtestamise eesmärgiks jätta tsiviilasjade kohtus menetlemise kulud (vähemalt osaliselt) vaidlevate poolte kanda ning nii justiitsminister kui ka Riigikohus on võtnud seisukoha, et selline eesmärk on põhiseaduslikku järku õigusväärtus.

Samas ei valitse õiguspraktikute ja –teadlaste seas üksmeelt küsimuses, kas menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulude kandmise põhimõte saab olla kohtukaebeõiguse piiramise õigustuseks. Õiguskantsler on korduvalt olnud seisukohal, et kohtukaitseõiguse piiramise õigustuseks saab olla üksnes menetlusökonoomia eesmärk ehk õiguskantsler on välistanud menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmise põhimõtte kohaldamise kohtukaebeõiguse piiramise õigustusena.¹¹⁹ Samalaadset seisukohta on väljendatud ka

¹¹⁶ RKÜK 3-2-1-62-10 p 17.1.

¹¹⁷ RKÜKo 3-2-1-60-10 p 51.

¹¹⁸ RKÜK 3-2-1-62-10 p 45; RKÜKo 3-2-1-67-11 p 25.5; RKÜKo 3-3-1-22-11 p 29.2.

¹¹⁹ Indrek Teder. Arvamus riigilõivuseaduse § 57 lg 1 ja lisa 1 vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele. Tallinn 2012, lk 3. Arvutivõrgus:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_riigilõivuseaduse_ss_57_kg_1_ja_lisa_1_4-3-33-12.pdf (04.05.2014);

Indrek Teder. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses. Kuni 30.06.2012 kehtinud

õigusalasest kirjanduses.¹²⁰ Järelikult eksisteerivad menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte osas erinevad seisukohad. Seetõttu puudub selgus, kas menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte on põhiseaduslikku järku õigusväärtus.

Kuigi Riigikohus ja justiitsminister on võtnud seisukoha, et menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtmine on põhiseaduslik väärtus, siis ei ole kumbki viidanud nende põhimõtete aluseks olevatele põhiseaduse sätetele. Riigikohus on täpsustanud menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte alust nimetades selleks riigieelarvevahendite säästliku ja avalikke huve arvestava kasutamise huvi.¹²¹ Samas ei ole Riigikohus nimetatud ka riigieelarvevahendite säästliku ja avalikke huve arvestava kasutamise huvi aluseks olevat põhiseadussätet ega selgitanud muul moel selle huvi sisu või alust.

Menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmise põhimõtte ega riigieelarvevahendite säästliku ja avalikke huve arvestava kasutamise huvi ei ole sätestatud ka põhiseaduses. Käesoleva töö autor on seisukohal, et menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmise põhimõtte ja riigieelarvevahendite säästliku ja avalikke huve arvestava kasutamise huvi võib tuleneda riigi kohustustest kaitsta isikute vabadusi ja mitte piirata vabaduste realiseerimist ning asjaolust, et riigi kohustuste täitmiseks on vaja ressursse ja nende ressursside kogumiseks on vaja piirata isikute vabadusi.

Eelpool nimetatud kahest vastandlikust nõudest lähtuvalt ei tohiks riik piirata isikute õigusi rohkem kui see on riigi ülesannete täitmiseks vajalik. Sellist seisukohta kinnitab ka asjaolu, et

riigilõivuseaduse § 57 lg 1 ja lisa 1 põhiseaduspärasus. Tallinn 2012, lk 3. Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_riigiloivuseaduse_ss_57_lg_1_ja_lisa_1_asi_3-4-1-16-12.pdf (04.05.2014)

¹²⁰ Elin Uusväli. Kõrged riigilõivud tsiviilkohtumenetluses kui Eesti Vabariigi põhiseaduse § 15 lõike 1 riive ja nende põhiseaduspärasus. Bakalaureusetöö. Juhendaja: Villu Kõve. Tartu Ülikooli õigusinstituut 2011, lk 23.

¹²¹ RKÜKo 3-3-1-22-11 p 29.2; RKPJKo 3-4-1-9-12 p 31.

menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmise põhimõtte aluseks on peetud riigieelarvevahendite säästliku ja avalikke huve arvestava kasutamise huvi.¹²² Riigieelarvevahendite säästliku ja avalikke huve arvestava kasutamise huvi viitab riigi ressursside kasutamise viisile või korrale ning selle kasutamisele ühiskonna üldise kasu suurendamise eesmärgil. Täpsemalt võib sellest järeldada, et riigil on kohustus kasutada enda ressursse maksimaalselt enda põhiseaduslike ülesannete täitmiseks ning mitte raisata enda ressursse muudeks tegevusteks. Sellise põhimõtte olulisust kinnitab Põhiseaduse XI peatükis sätestatud riigikontrolli institutsiooni olemasolu.

Põhiseaduse §-d 132 ja 133 sätestavad, et riigikontroll teostab majanduskontrolli riigi, kohalike omavalitsuste ja riigi enamusosalusega ettevõtete üle. Riigikontrolli poolt läbiviidav majanduskontroll sisaldab endas nii finants-, õiguspärasus-, kui ka tulemusauditeid.¹²³ Tulemuslikkuse kriteeriumitena on nimetatud mõjusust, mis tähendab tegevuse kavatsatud mõju saavutamist suures ulatuses, tõhusust, mis tähendab nõutavate tulemuste saavutamist optimaalsete kulutustega, ning säästlikkust, mis tähendab eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist. Seega peab riik käituma ja kasutama enda ressursse võimalikult tulemuslikult. Sellist seisukohta on kinnitanud ka Riigikohus.¹²⁴

Samas ei järeldu eelpool nimetatust, et tulemuslikkus oleks põhiseaduslikku järku õigusväärtus. Kuigi Riigikohus on kinnitanud, et tulemuslikkus ja tõhusus on haldusmenetluse olulised printsiibid, siis on Riigikohus eristanud neid põhiseaduslikku järku õigusväärtustest.¹²⁵ Lisaks on Riigikohus võtnud seisukoha, et riigi ressursside säästmise eesmärgil ei või riik panna isikutele kohustusi, mida riik saaks ise teha lihtsamalt.¹²⁶ Järelikult tähendab riigieelarvevahendite säästliku ja avalikke huve järgiva kasutamise huvi, et riik ei

¹²² RKÜKo 3-3-1-22-11 p 29.2; RKPJKo 3-4-1-9-12 p 31.

¹²³ Ü. Madise jt (toim) § 133 p 1.

¹²⁴ RKPJKo 3-4-1-1-03 p 14.

¹²⁵ Ü. Madise jt (toim) § 10 p 3.

¹²⁶ RKPJKo 3-4-1-20-13 p 64.

või enda ressursse kasutada eesmärkideks, mis ei ole põhiseaduslikud, vaid peab neid kasutama maksimaalselt põhiseaduslike eesmärkide saavutamiseks.

Samas on Riigikohus enne põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-20-13 otsuse tegemist teinud otsuseid, kus Riigikohus on võtnud seisukoha, et riigieelarvevahendite säästlik ja avalikke huve järgiva kasutamise huvist tuleneb menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõte, mis omakorda õigustab isikutele õigusemõistmise kulude hüvitamise kohustuse panemist.¹²⁷ Samas ei ole nendes otsustes analüüsitud kohtumenetluse kulude menetlusosaliste kanda jätmise mõju ühiskonna ressursikulule. Seetõttu on Riigikohtu praktika vastuoluline. Käesoleva töö autor on seisukohal, et riigieelarvevahendite säästliku ja avalikke huve arvestava kasutamise huvi tuleb tõlgendada vastavalt hilisemale Riigikohtu praktikale ehk vastavalt põhiseaduslikkuse asjas nr 3-4-1-20-13 väljendatud seisukohtadele. Seetõttu ei saa isikutele kohtumenetluse kulude hüvitamise kohustuse panemine olla põhiseaduspärane kui see ei vähenda ühiskonnas tervikuna õigusemõistmise ressursikulu.

Riigikohus on täiendavalt märkinud menetlusökonoomiat analüüsides, et riigi ressursside säästmine ei tohi kaasa tuua olukorda, kus ei ole tagatud tõhus menetlus.¹²⁸ Käesoleva töö autor on seisukohal, et ka see kohtulahend on kohaldatav menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte ja riigieelarvevahendite säästliku ja avalikke huve arvestava kasutamise huvi sisu selgitamiseks. Riigikohus on kinnitanud, et kohtukaebeõiguse lõivustamise üheks loodetavaks tagajärjeks on vähendada kohtusse pöördumiste hulka.¹²⁹ Seejuures mõjub aga kohtukaebeõiguse lõivustamine ühtmoodi nõuetele, mille aluseks on õiguste rikkumine, kui ka pahatahtlikele nõuetele. Seega juhul kui isiku õigusi on rikutud, kuid isik ei ole nõus maksma riigilõivu kohtukaebeõiguse teostamise eest, siis ei ole selle isiku jaoks tagatud tõhusat kohtumenetlust tema õiguste kaitseks.

¹²⁷ RKÜK 3-2-1-62-10 p 45; RKÜKo 3-2-1-67-11 p 25.5; RKÜKo 3-3-1-22-11 p 29.2.

¹²⁸ RKPJKo 3-4-1-20-13 p 56.

¹²⁹ RKÜKo 3-3-1-22-11 p 29.1.

Kuivõrd riigi ressursside säästmine ei tohi kaasa tuua olukorda, kus isikule ei ole tagatud tõhus kohtumenetlus tema õiguste kaitseks, siis ei saa riigieelarvevahendite säästliku ja avalikke huve arvestava kasutamise huvi õigustada kohtukaebeõiguse lõivustamist. Samuti ei saa kohtukaebeõiguse lõivustamist õigustada menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte, sest see põhimõtte tuleneb riigieelarvevahendite säästliku ja avalikke huve järgiva kasutamise huvist.

Eeltoodust nähtuvalt on käesoleva töö autor seisukohal, et ei menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutustest osavõtmise põhimõtte ega riigieelarvevahendite säästliku ja avalikke huve arvestava kasutamise huvi ei saa õigustada kohtukaebeõiguse teostamise piiramist selle lõivustamise teel.

4. Menetlusökoonoomia

4.1. Üldiselt menetlusökoonoomiast

Kohtukaebeõiguse lõivustamise ühe eesmärgina on nimetatud menetlusökoonoomiat. Erinevad riigivõimu esindajad on kinnitanud menetlusökoonoomia olulisust kas otse või viidates ühe eesmärgina menetluse efektiivsemaks muutumisele. Menetlusökoonoomiat on kohtukaebeõiguse lõivustamise legitiimse eesmärgina kinnitanud nii justiitsminister¹³⁰, õiguskantsler¹³¹ kui ka Riigikohus¹³².

Näiteks on justiitsminister 2008. aasta aprillis Riigikogule arutamiseks saadetud tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE) esimesel lugemisel kinnitanud, et riigilõivude tõstmise kõige olulisemaks eesmärgiks on menetluse efektiivistamine ehk menetlusökoonoomia. Seejuures on oluline riigi ressursside võimalikult efektiivne kasutamine ning hästitoimivad menetlusreeglid.¹³³

¹³⁰ Justiitsministri ettekanne kohtunike täiskogul 2011. aastal. Pärnu 2011. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/53308> (04.05.2014); RKÜK 3-2-1-62-10 p 54

¹³¹ Indrek Teder. Arvamus riigilõivuseaduse § 57 lg 1 ja lisa 1 vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele. Tallinn 2012, lk 3. Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_riigiloivse_aduse_ss_57_kg_1_ja_lisa_1_4-3-33-12.pdf (04.05.2014); Indrek Teder. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses. Kuni 30.06.2012 kehtinud riigilõivuseaduse § 57 lg 1 ja lisa 1 põhiseaduspärasus. Tallinn 2012, lk 3. Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_riigiloivus_eaduse_ss_57_lg_1_ja_lisa_1_asi_3-4-1-16-12.pdf (04.05.2014).

¹³² RKPJKo 3-4-1-6-09 p 23.

¹³³ XI Riigikogu stenogramm. III istungjärk. Kolmapäev, 9. aprill 2008, kell 14:00. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&pkpkaupa=1&toime_tatud=0&toimetamata=1&paevakord=1897 (04.05.2014).

Ka Riigikogu liige Valdo Randpere on 06.06.2012 toimunud riigilõivuseaduse, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (206 SE) kolmandal lugemisel kinnitanud menetlusökoonomia olulisust.¹³⁴

Samuti on Riigikohus tunnistanud kohtukaebeõiguse lõivustamise üheks eesmärgiks olevat menetlusökoonomia. Näiteks on Riigikohus märkinud: „Riigilõivu legitiimseks eesmärgiks on põhiseaduse tähenduses ka menetlusökoonomia, et vältida põhjendamatute, pahatahtlike jms kaebuste menetlemist, kuna see võib kaasa tuua kohtusüsteemi suutmatuse pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul (vt ka Riigikohtu 15. detsembri 2009. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-25-09, p 23).“¹³⁵ Täiendavalt on Riigikohus selgitanud, et menetlusökoonomia on põhiseaduslikku järku õigusväärtus tulenevalt põhiseaduse XIII peatükist.¹³⁶

Seega on kõigi asjakohaste riigi institutsioonide esindajad, s.h ka Riigikohus, tunnistanud, et menetlusökoonomia on kohtukaebeõiguse piiramise legitiimne eesmärk. Samas kuigi termin menetlusökoonomia on levinud nii õigusaktide seletuskirjades, seaduseelnõude vajaduse põhjendustes ning erinevate menetlusõiguslike piirangute seadmisel, siis ei valitse õigusalasest kirjanduses selget arusaama menetlusökoonomia tähenduse osas.¹³⁷ Menetlusökoonomiat on peetud ka laialivalguvaks ning seega piirideta mõisteks.¹³⁸

¹³⁴ XII Riigikogu stenogramm. III istungjärg. Kolmapäev, 6. juuni 2012, kell 13:00. Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1338977100>
(04.05.2014)

¹³⁵ RKÜK 3-2-1-62-10 p 45.

¹³⁶ RKPJKo 3-4-1-6-09 p 23; RKÜKo 3-1-3-10-02 p 9; RKPJKo 3-4-1-6-09 p 20.

¹³⁷ Beat Brändli. Prozessökonomie im schweizerischen Recht. Grundlagen, bundesgerichtliche Rechtsprechung und Auswirkungen im schweizerischen Zivilprozess. Bern: Stämpfli Publikationen AG 2013, lk 29.

¹³⁸ Peter Hütten. Die Prozessökonomie als Rechtserheblicher Entscheidungsgesichtspunkt. Würzburg 1975, lk 3.

Õigusalases kirjanduses on menetlusökonoomia sünonüümideks kasutatud mõisteid menetlusefektiivsus ja menetluse säästlikkus.¹³⁹ Kuigi menetlusökonoomiast on üha enam juttu nii seadusloomes, kohtualases praktikas kui ka õigusalases kirjanduses, siis on selle mõiste sisu teaduslik analüüs peaaegu haruldus.¹⁴⁰ Seejuures ei nähtu ka Eesti kohtupraktikast ühtset ja selget arusaama menetlusökonoomia sisust. Seetõttu ei ole menetlusökonoomia sisu osas tekkinud ühtset seisukohta ning see mõiste vajab täpsemat selgitamist. Walter Leisner on kritiseerinud, et efektiivsus on avalikus õiguses üksnes sõnakõlks, mille abil saab kiita ja kirjeldada soovitud eesmärke.¹⁴¹ Sama seisukoht kehtib ka menetlusökonoomia suhtes.¹⁴² Samuti on menetlusökonoomiat peetud ka kõikehõlmavaks mõisteks, millega saaks argumenteerida iga kohtuotsust või -tegevust, et vähendada kohtu aega ja tööd.¹⁴³ Ka Riigikohtunik Villu Kõve on avaldanud seisukohta, et menetlusökonoomia sildi all toimunud kohtuasjade arvu vähendamine ei toonud kaasa muud kui põhiõiguste rikkumist.¹⁴⁴ Seega on arusaamatu menetlusökonoomia sisu.

Menetlusökonoomia sisu avamise jaoks on vajalik selgitada, milliseid elemente on nimetatud menetlusökonoomia kirjeldamisel ning mis on nende elementide sisu. Õiguspraktikas on menetlusökonoomia elementidena kirjeldatud soovi suunata kohtu ressursi suurema rahalise väärtusega vaidluste lahendamisele¹⁴⁵, kohtusüsteemi efektiivset toimimist¹⁴⁶, kohtu koormuse vähendamist¹⁴⁷, „liigsete“ ja pahatahtlike hagide vältimist¹⁴⁸, riigi ressursside säästmist¹⁴⁹, kohtusüsteemi suutlikkust pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset¹⁵⁰, kohtusse

¹³⁹ B. Brändli, lk 3.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ M. Pflughaupt, lk 35.

¹⁴² M. Pflughaupt, lk 36.

¹⁴³ M. Pflughaupt, lk 25-27.

¹⁴⁴ Villu Kõve. Tsiviilkohtumenetluse kiirendamise võimalused ja nendega seotud ohud.

Tartu: Juridica 2012/IX, lk 672

¹⁴⁵ M. Vutt jt, lk 8.

¹⁴⁶ RKPJKo 3-4-1-20-07 p 19.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ RKPJKo 3-4-1-6-09 p 23.

¹⁴⁹ RKPJKo 3-4-1-20-13 p 56.

pöördumise hulga vähendamist¹⁵¹, ühiskonnas tervikuna õigusemõistmisega seotud ressursikulude vähendamist¹⁵² ning täitetoimingu tegemiseks kuluva menetlusaja lühendamist¹⁵³.

Eelpool nimetatud menetlusökoonoomia elemendid on osaliselt omavahel kattuvad, mistõttu peab autor mõistlikuks käsitleda neid elemente grupeeritult vastavalt nende sisule. Autor on grupeerinud menetlusökoonoomia elemendid järgmiselt:

1. kohtusüsteemi koormuse ja riigi ressursikulu vähendamine;
2. menetluse efektiivsus; ja
3. kohtusüsteemi suutlikkus pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset.

Järgnevalt analüüsib autor iga menetlusökoonoomia elementi eraldiseisvalt ning tuvastab nende elementide täpsema sisu.

4.2. Kohtusüsteemi koormuse ja riigi ressursikulu vähendamine

Riigikohus on koos õiguskantsleri ja justiitsministriga rõhutanud ühe menetlusökoonoomia elemendina kohtusüsteemi koormuse vähendamist. Seejuures on peetud kohtusüsteemi koormuse vähendamist vajalikuks kohtusüsteemi efektiivsuse saavutamiseks.¹⁵⁴

Justiitsminister on 3. detsembril 2008 toimunud tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu teisel lugemisel selgitanud menetlusökoonoomia sisu ka sooviga vähendada „liigseid“ ja pahatahtlikke hagisid.¹⁵⁵ Ka

¹⁵⁰ RKPJKo 3-4-1-20-07 p 19.

¹⁵¹ RKÜKo 3-3-1-22-11 p 29.1.

¹⁵² RKPJKo 3-4-1-20-13 p 65.

¹⁵³ RKPJKo 3-4-1-18-11 p 43.

¹⁵⁴ RKÜKo 3-4-1-17-03 p 33.

¹⁵⁵ XI Riigikogu stenogramm. IV istungjärk. Kolmapäev, 3. detsember 2008, kell 13:00. Arvutivõrgus:

Riigikohus on leidnud, et liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimine osutab menetlusökonoomiale.¹⁵⁶ Lisaks on Riigikohus selgitanud, et menetlusökonoomia üheks elemendiks on põhjendamatute, pahatahtlike jms kaebuste menetlemise vältimine.¹⁵⁷

Justiitsminister ega Riigikohus ei ole oma arvamustes ja otsustes selgitanud, millised hagiavaldused või kaebused on liigsed, põhjendamatud või pahatahtlikud. Käesoleva töö autori hinnangul võivad liigsete, põhjendamatute ja pahatahtlike hagide all olla mõeldud hagsid, mille aluseks ei ole isiku õiguste rikkumine. Eelnevalt on tuvastatud, et selliste nõuete esitamine ei ole kuulu kohtukaebeõiguse kaitsealasse. Seetõttu on autor seisukohal, et liigsete, põhjendamatute ja pahatahtlike hagiavalduste esitamisega kaasnevate tagajärgede reguleerimine ei piira alati kohtukaebeõigust. Samas kuivõrd hagiavalduse esitamise suhtes kehtestatud riigilõivu regulatsioon kohaldub kõikide hagiavalduste suhtes, siis kohtukaebeõiguse lõivustamine mõjutab ka nende hagiavalduste esitamist, mille aluseks on isiku õiguste rikkumine või selle põhjendatud kahtlus. Seetõttu piirab hagiavalduse esitamisel kohalduv riigilõivu regulatsioon ka kohtukaebeõiguse teostamist.¹⁵⁸

Liigsete, põhjendamatute ja pahatahtlike nõuete menetlemise vältimise sooviks on hoida ära isikute kohtusse pöördumine.¹⁵⁹ Sel juhul väheneb läbivaadatavate kohtuasjade arv ja selle tõttu tõuseb kohtusüsteemi võimekus menetluses olevaid tsiviilasju lahendada.¹⁶⁰ Seega koormatakse vähem menetlemata jäetud nõuetega seotud menetlusosalisi, kohtusüsteemi ja

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1228298700>
(04.05.2014).

¹⁵⁶ RKPJKo 3-4-1-6-09 p 23.

¹⁵⁷ RKÜK 3-2-1-62-10 p 45.

¹⁵⁸ H. Kalmo, lk 2.

¹⁵⁹ RKÜKo 3-3-1-22-11 p 29.1.

¹⁶⁰ RKÜKo 3-4-1-17-03 p 33.

riigieelarvet.¹⁶¹ Hagimenetluste hulga vähendamine toob kohtu töökoormuse vähenemise ehk seda võib pidada üheks kohtusüsteemi töökoormuse vähendamise eesmärgi osaks.

Lisaks on Riigikohus otsesõnu tunnistanud eesmärgi vähendada kohtute töökoormust. Riigikohus on märkinud: „Kolleegium nõustub õiguskantsleri ja justiitsministriga, et TsMS § 390 lg 1 esimesest lausest ja § 660 lg-st 1 tuleneva edasikaebeõiguse piirangu eesmärgiks on vähendada kohtute töökoormust.“¹⁶² Kuivõrd kohtu töökoormuse vähendamine tähendab, et riik ei pea enam suunama nii palju ressursse kohtumenetlusele, siis võib kohtu töökoormuse ja riigi ressursikulu vähendamise eesmärgi pidada sisuliselt samaks.

Ka õigusosalases kirjanduses on kinnitatud, et menetlusökoonoomia üheks sisuks on vähendada kohtumenetluse kulusid. Õigusteadlane Peter Hütten on nimetanud menetlusökoonoomia sisuna mh eesmärgi saavutada lihtne, kiire, odav, mõjus ja vähest pingutust nõudev menetlus.¹⁶³ Menetlusaja lühendamist on ühe menetlusökoonoomia elemendina kinnitanud ka Riigikohus. Riigikohtu otsusest nähtub: „Edasikaebeõiguse välistamine võib põhimõtteliselt olla õigustatud ka menetlusökoonoomia kaalutlustel ehk täitetoimingu tegemiseks kuluva menetlusaja lühendamiseks ja kohtusüsteemi töökoormuse vähendamiseks.“¹⁶⁴

Täiendavalt on õigusteadlane Peter Hütten võtnud seisukoha, et menetlusökoonoomia sisuks on menetluse ratsionaliseerimine ehk selle eesmärgi täitmiseks tuleks vältida tegevusi, mida ei ole menetluse eesmärgi saavutamiseks tarvis ning seeläbi kiirendada menetlust.¹⁶⁵ Seega ei tohiks ressursside säästmise eesmärgil piirata õiguste kaitse taset. Sellist seisukohta on

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² RKPJKo 3-4-1-20-07 p 19.

¹⁶³ P. Hütten, lk 6.

¹⁶⁴ RKPJKo 3-4-1-18-11 p 43.

¹⁶⁵ P. Hütten, lk 7.

kinnitanud ka Riigikohus märkides, et menetlusökonoomia tähendab tõhusat menetlust samal ajal riigi ressursside säästmisega.¹⁶⁶

Seega ei tohi riigi ressursside säästmise eesmärk tuua kaasa olukorda, kus ei ole enam tagatud tõhus menetlus õiguste kaitseks. Seejuures võib kohtute tehnilise töö vähendamine, elektrooniline asjaajamine ning väljaspool avalikku e-toimikut esitatud avaldustega kaasnevate võimalike lisakulude panemine menetlusosalistele olla üksnes vahendid menetlusökonoomia saavutamiseks, mitte iseseisvad eesmärgid põhiõiguste piiramiseks.¹⁶⁷

Järelikult võib kohtu töökoormuse ja riigi ressursside säästmist taotleda üksnes juhul, kui on tagatud tõhus menetlus. Riigi ressursside säästmine ei või tuua kaasa tõhusa kohtumenetluse piiramist. Vastupidine seisukoht võiks kaasa tuua olukorra, kus riik ei täida enam oma põhiõiguste tagaja rolli üksnes põhjusel, et ülesande mittetäitmine on riigile vähem koormav. Näiteks võiks riik oma koormuse ja ressursikulu vähendamiseks otsustada rakendada politseiressurssi üksnes riigivastaste kuritegude puhul ja jätta isiku- ja varavastaste kuritegude menetlemine asjaosaliste endi ülesandeks.

Eeltoodust nähtuvalt on käesoleva töö autor seisukohal, et kohtusüsteemi koormuse ja riigi ressursside säästmine loob üksnes õigustuse vähendada kulutusi ja tegevusi, mis ei ole vajalikud tõhusa kohtumenetluse jaoks. Tõhus kohtumenetlus tähendab, et menetluse tulemus vastab asjaomase põhiõiguste kandja materiaalsetele õiguspositsioonidele ning on tagatud lünkadeta õiguste kaitse.¹⁶⁸ Lüngad võivad tekkida mh ebakohasest menetlusest ning erapoolikust või sõltuvast kohtunikust.¹⁶⁹

Seega õigustab kohtumenetluse koormuse ja riigi ressursikulu vähendamine üksnes menetluse latusamaks tegemist. See tähendab, et riigil on õigus kaotada ära toimingud ja kulutused, mis

¹⁶⁶ RKPJKo 3-4-1-20-13 p 56.

¹⁶⁷ RKPJKo 3-4-1-20-13 p 56.

¹⁶⁸ Ü. Madise jt (toim) § 14 p 3.2.1.2 ja § 15 p 1.3.

¹⁶⁹ Ü. Madise jt (toim) § 15 p 1.3.

ei aita kaasa kohtumenetluse eesmärgile.¹⁷⁰ Seda seisukohta on sisuliselt kinnitanud ka Riigikohus. Riigikohus on märkinud: „Kohtute tehnilise töökoormuse vähendamine ei suurenda menetlusökonoomiat, kui sellega ei vähene õigusemõistmisega kaasnev ressursikulu ühiskonnas tervikuna. Kulu kantakse niisugusel juhul kohtusüsteemist lihtsalt üle menetlusosalistele. Mitte üksnes ebasobiv, vaid lausa kontraproduktiivne on selline meede menetlusökonoomia suhtes siis, kui menetlusedokumendi esitamiseks vajalike toimingute tegemine on menetlusosalise jaoks praktilistel põhjustel keerukam kui väljaõppinud kohtupersonalile.“¹⁷¹ Eeltoodust nähtuvalt on käesoleva töö autor seisukohal, et riigi ressursside säästmise eesmärk on põhiseaduslik järku õigusväärtus, mis õigustab üksnes ebavajalike toimingute ja kulutuste äraaotamist.

Seega ei aita menetlusökonoomia osaks olevale riigi ressursikulu vähendamise eesmärgile kaasa tegevused, mis ei vähenda ühiskonna poolt õigusemõistmisele kulutatavat kogu ressursikulu. Kohtukaebeõiguse lõivustamise üheks eesmärgiks on olnud vähendada kohtuasjade hulka ning seega kogu ühiskonna kulu õigusemõistmisele. Samas ei ole analüüsitud, milline on ühiskonna alternatiivkulu olukorras, mil õigusemõistmise ulatus väheneb. Õigus mõistmata jätmise kulu võib aga olla suurem kui selle mõistmise kulu. Näiteks võib õigusemõistmise hulga vähenemine tuua kaasa väiksema õigusselguse, -rahu ja – kindluse. Lisaks võib õigusemõistmise ulatuse vähenemine tuua kaasa õiguslike vaidluste lahendamata jätmise.

Isegi kui jätta arvestamata õigusemõistmise teostamata jätmise alternatiivkulu, siis toob kohtusse pöördumise lõivustamine kaasa kohtukaebeõiguse piirangu. Nimelt ei kohaldu kohtukaebeõiguse lõivustamise regulatsioon ainult juhtudel, mil isik esitab pahatahtlikku hagi. Lõivu tasumise kohustus on ka juhul, mil isik esitab hagiavalduse enda õiguste kaitseks ning isikul eksisteerib õigus nõuda riigilt enda õiguste kaitsmist. Seega juhul kui isiku õigusi

¹⁷⁰ P. Hütten, lk 3.

¹⁷¹ RKPKo 3-4-1-20-13 p 65.

on rikutud, kuid isik ei ole nõus maksma riigilõivu kohtukaebeõiguse teostamise eest, siis ei ole selle isiku jaoks tagatud tõhus kohtumenetlus tema õiguste kaitseks.

Kuivõrd kohtukoormuse vähendamine ning riigi ressursside kulu vähendamine ei tohi vähendada võimalust kaitsta isiku õiguspositsioone, siis ei ole võimalik riigi ressursikulu vähendamise soovi tõttu piirata isikute ligipääsu kohtumenetlusele. Kuigi riigi ressursside säästmise eesmärk on põhiseaduspärane, siis ei saa pidada põhiseaduspäraseks kohtukaebeõiguse lõivustamist kohtusüsteemi koormuse ja riigi ressursside säästmise eesmärgil.

4.3. Menetluse efektiivsus

4.3.1. Ülevaade menetluse efektiivsusest

Ühe menetlusökonoomia elemendina on nimetatud soovi suunata kohtu ressursid suurema rahalise väärtusega vaidluste lahendamisele. Selline seisukoht väljendub justiitsministri vastuses õiguskantslerile.¹⁷² Õiguskantsler avaldas kahtlust, kas kohustus tasuda umbes 312 krooni suuruse kohtutäituri tasu vaidlustamiseks 1000 krooni suurust riigilõivu on proportsionaalne. Justiitsminister märkis oma vastuses järgmist: „Paratamatult on kohtumenetluse ressurss piiratud. [...] Väiksematele nõuetele proportsionaalselt kõrgema riigilõivumäära kehtestamise eesmärgiks on muuhulgas ära hoida nn emotsiooniotsusel põhinevaid kergekäeliselt alustatud kohtuasju. Selline riigilõiv peaks tagama, et isik, kes soovib rahalises mõttes suhteliselt vähetähtsa vaidlusküsimusega kohtusse pöörduda, kaaluks enne kohtusse pöördumist põhjalikult ressursimahuka kohtumenetluse alustamist, kuna tema asja menetlemine hakkab toimuma rahalises mõttes olulisemate kohtuasjade menetlusressursi arvelt.“¹⁷³

¹⁷² M. Vutt jt, lk 8.

¹⁷³ Ibid.

Justiitsminister on avaldanud ka seisukohta, et kuivõrd kohtumenetluse ressursid on piiratud, siis ei ole põhjendatud olukord, kus väikeste vaidluste tegeliku ressursi kulu katmine toimuks suuremate ja kõrgemalt lõivustatud vaidluste arvel. Kohtumenetluse efektiivsus ja vaidluste mõistliku aja jooksul lahendamine olulistes ja keerulisemates õigusvaidlustes ei tohiks olla ohustatud kergekäeliselt alustatud menetlustele kuluva ressursi tõttu.¹⁷⁴

Seega on justiitsminister kinnitanud, et riigi poolt õigusemõistmisele kulutatud raha tuleks kasutada selliselt, et selle abil lahendataks võimalikult suure väärtusega vaidlusi ning omaks seega suurimat rahalist mõju. Selline seisukoht viitab soovile saada kohtumenetluse kuluvatest ressurssidest parimat võimalikku tulemust ehk saavutada suurim võimalik menetluse efektiivsus.

Ka Riigikohus on pidanud üheks menetlusökonoomia elemendiks kohtusüsteemi efektiivsust. Riigikohus on märkinud: „Kohtusüsteemi efektiivsuse tagamine on PS XIII ptk-s väljenduv põhiseaduslik õigusväärtus, mis suudab tagada kohtupidamise mõistliku aja jooksul ning seeläbi ausa kohtupidamise ja isikute õiguste parema kaitse. Kohtute menetluslik tõhusus on oluline nii kohtusüsteemi funktsioneerimiseks tervikuna (kohtute üldise töökoormuse seisukohalt) kui ka igale kohtuasjale mõistliku aja jooksul lahendi tagamiseks (kohtuasja menetlemise pikkus, väljendatud õiguses oma kohtuasja menetlemisele mõistliku aja jooksul Euroopa inimõiguste konventsiooni art 6 lg-s 1).“¹⁷⁵

Lisaks on Riigikohus kinnitanud, et kohtusüsteemi efektiivne toimimine on ise põhiseaduslikku järku õigusväärtus. Riigikohus märkis: „Ühiskonna õiglustunne ja kohtusüsteemi efektiivne toimimine on väärtused, millega võib õigustada põhiõiguse piiramist. Eesti riigi rajamist õiglusele rõhutab Põhiseaduse preambula, kohtusüsteemi efektiivne toimimine on oluline väärtus, eriti õigusharu reformi ajal.“¹⁷⁶ Eeltoodust nähtuvalt

¹⁷⁴ RKÜK 3-2-1-62-10 p 17.1.

¹⁷⁵ RKPJKo 3-4-1-20-07 p 19.

¹⁷⁶ RKÜKo 3-1-3-10-02 p 28.

kinnitab Eesti õiguspraktika, et menetluse efektiivsus on üks kohtukaebetoimikuse lõivustamise eesmärgi.

Ka Saksa õigusosalases kirjanduses on peetud menetlusökoonoomia sisuks menetluse majanduslikkust ehk efektiivsust.¹⁷⁷ Tavapärane arusaam efektiivsusest tähendab soovitud tulemuse saavutamist minimaalsete kuludega. Sisuliselt peetakse efektiivsuse all soovi minimeerida asjatuid kulusi, s.o kulusi, mis ei aita kaasa soovitud tagajärje saavutamisele.¹⁷⁸ Samas ei saa pidada sellist käsitlust teadusliku käsitluse jaoks piisavaks. Järgnevalt selgitab autor efektiivsust põhjalikumalt.

4.3.2. Efektiivsuse hindamine

Efektiivsust on põhjalikult käsitletud majandusteaduse ehk ökonoomika valdkonnas. Ökonoomikat on defineeritud ka kui teadust, mis uurib inimeste käitumist oma eesmärkide saavutamisel nappide alternatiivselt kasutatavate vahenditega.¹⁷⁹ Seega tegeleb ökonoomika isikute käitumise uurimisega piiratud ressursside tingimustes. Kuivõrd ka kohtumenetluses on riigi ja menetlusosaliste aeg, raha ning mõjutatavad õigused piiratud, siis sobib majandusteaduses tehtud eeldus ressursside piiratuse kohta ka õiguse efektiivsuse uurimiseks. Seetõttu sobib majandusteaduse lähenemine efektiivsusele ka kohtumenetluse efektiivsuse uurimiseks.

Ühe levinuma ja lihtsama efektiivsuse kirjelduse kohaselt on efektiivsuse väljenduseks soovitud eesmärgi saavutamine võimalikult väheste kulusitega.¹⁸⁰ Selline kirjeldus vastab levinud arusaamale efektiivsusest. Kuigi teaduslik efektiivsuse käsitlus sisaldab endas kriteeriume, mida eelpool nimetatud efektiivsuse kirjeldusest pole võimalik välja lugeda, siis

¹⁷⁷ P. Hütten, lk 31.

¹⁷⁸ P. Hütten, lk 32.

¹⁷⁹ Karl Homann, Andreas Suchanek. Sissejuhatus Majandusteadusesse. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2008, lk 12.

¹⁸⁰ Vambola Türk. Turumajandus kõigile. Tartu 1995, lk 162.

nähtub sellest siiski efektiivsuse põhielement – efektiivsus on kasutatavate ressursside ja saavutatava tulemuse suhte kirjeldus.¹⁸¹

Seega on efektiivsust võimalik väljendada järgmise matemaatilise valemiga:

$$\text{efektiivsus} = \frac{\text{tulemus}}{\text{kulutatud ressursid}}$$

Menetluse efektiivsuse hindamisel on vajalik esmalt lahendada küsimus, millised on menetluse efektiivsuse hindamise jaoks relevantssed tulemused ja kulutatud ressursid. Õiguslalases kirjanduses on võetud seisukoht, et põhiseadus määrab õiguskorra jaoks relevantssed õigused. Seetõttu ei tohi kohtumenetluse efektiivsuse arvestada põhiseaduses nimetamata väärtuseid.¹⁸² Kuigi iga isiku jaoks võib mõni põhiseaduses nimetamata väärtus olla oluline, siis kuivõrd neid väärtuseid ei ole põhiseaduses väljendatud, siis ei peeta neid õiguslikult piisavalt oluliseks, et see peaks mõjutama põhiseaduslikke kaalutlusi.¹⁸³ Põhiseaduses nimetamata väärtuseid tuleb pidada ebaolulisteks.¹⁸⁴ Eeltoodust nähtuvalt ei saa õiguse efektiivsuse hindamisel kaaluda kõiki ressursse ja tulemeid, vaid üksnes mõju põhiõigustele ja põhiseaduslikku järku õigusväärtustele.

Õiguse efektiivsuse puhul saab saavutatavaks eesmärgiks olla üksnes seadustes sätestatud eesmärkide või õiguste realiseerimine vastavalt põhiseaduslikule korrale.¹⁸⁵ Seejuures võib kohtumenetluse eesmärgid jagada üldisteks kohtumenetluse eesmärkideks ja iga vaidluse spetsiifilisteks eesmärkideks. Kohtumenetluse üldisteks eesmärgiks on peetud õigusrahu ning -selgust ja -kindlust.¹⁸⁶ Kohtumenetlus toob lõpliku arusaama, milline on poolte vahelised õigussuhted. Samal ajal selgitab kohtumenetlus kehtivat õigust ning loob täpsema arusaama

¹⁸¹ V. Türk, lk 163.

¹⁸² M. Pflughaupt, lk 34.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ RKÜKm 3-3-1-69-03 p 32.

kehtivast õigusest. Kohtumenetluste spetsiifilised eesmärgid sõltuvad vaidluse esemest ja poolte taotlustest.¹⁸⁷ Seetõttu on üksnes igal spetsiifilisel juhul võimalik välja selgitada konkreetse kohtumenetluse eesmärgid ehk tulemid. Eeltoodust nähtuvalt tuleb kohtumenetluse tulemuste all arvestada vaidluse mõju õigusrahule, -selgusele ja -kindlusele ning konkreetse vaidluse positiivset mõju põhiõigustele ja põhiseaduslikku järku õigusväärtustele.

Kulutatud ressursside all tuleb käsitleda kohtumenetluse negatiivseid mõjusid.¹⁸⁸ Kulutatud ressursside kasutatakse majanduses tavaliselt mõõdikuna kulutatavat raha.¹⁸⁹ Samas kohtumenetluse puhul ei ole kulutatud ressursse lihtne väljendada või hinnata rahas. Sõltuvalt kantud kuludest ei pruugi see olla ka võimalik. Kohtumenetluse kuludeks võib olla lisaks rahaliselt hinnatavatele asjaoludele ka isiku huvid ja õigused, mida pole võimalik otse mõõta rahas. Näiteks toob kohtumenetlus tihti kaasa ajakulu ja närvipinget ning võib piirata isiku põhiõigusi.

Seetõttu on kohtumenetluses kulutatud ressursside kulude hindamine raskendatud. Samuti ei ole võimalik üheselt määratleda, millised on kohtumenetluse negatiivsed mõjud, mida võiks käsitleda kohtumenetluse käigus kulutatavate ressurssidena. Samas lähtuvalt asjaolust, et põhiseadus sätestab riigi õiguskorra jaoks olulised õigused ja põhimõtted, siis saab ka kohtumenetluses kuluvate ressursside hindamisel võtta arvesse üksnes negatiivseid mõjusid põhiõigustele või põhiseaduslikku järku õigusväärtustele.¹⁹⁰

Eeltoodust tulenevalt tähistab menetlusökoonomia efektiivsuselement eesmärki saavutada parimat võimalikku põhiõiguste ja põhiseaduslikku järku õigusväärtuste positiivsete ja negatiivsete mõjude suhet.

¹⁸⁷ M. Pflughaupt, lk 37.

¹⁸⁸ M. Pflughaupt, lk 38.

¹⁸⁹ V. Türk, lk 107.

¹⁹⁰ M. Pflughaupt, lk 38.

Lisaks eelpool toodud efektiivsuse hindamise valemile on majandusteaduses analüüsitud, millistel tingimustel saab eksisteerida maksimaalne efektiivsus. Need tingimused loovad arusaama, mida toob endaga kaasa kohtusüsteemi efektiivsuse poole püüdlemine ning kas selline eesmärk vastab põhiseaduse mõttele ja vaimule.

4.3.3. Efektiivsuse tingimused

Esmane majandusteaduses kasutatav efektiivsuse tingimus on ressursside ja tootmistulemuste pareto-optimaalne jaotus.¹⁹¹ Pareto-optimaalse situatsiooniga on tegemist juhul kui kõik ressursid ja tootmistulemid on jaotatud selliselt, et ühegi isiku heaolu ei ole võimalik suurendada ilma, et mõne teise isiku heaolu väheneks.¹⁹² Lahendus ei saa olla efektiivne, kui vähemalt ühe poole heaolu võiks olla suurem kui see ei vähenda samal ajal teise poole heaolu. Seda põhjusel, et sellise lahenduse korral ei ole kasutatud kõik ressursid selliselt, et maksimeerida poolte heaolu. Vastupidi, osa ressursse on kasutatud või paigutatud selliselt, et need ei loo heaolu või loovad seda vähem kui on nende potentsiaalne võimekus. Näiteks kui ühe menetluse poole jaoks on kõige olulisem raha, kuid teisele tema hea nimi ja et tema nime ei avaldataks seoses kohtuvaidlusega, siis ei saa olla poolte jaoks efektiivne menetlus, kus pooled ei saa teha omavahel kokkulepet ning lõpetada käimasolevat kohtumenetlus ilma menetluse kohta infot avalikustamata.

Pareto-optimaalse jaotuse saavutamise jaoks peab pooltel olema võimalik enda ressursse vabalt vahetada.¹⁹³ Sel juhul käsutavad pooled vabatahtlikult enda ressursse senikaua kuni ühegi isiku heaolu ei ole võimalik suurendada ilma, et kellegi teise heaolu väheneks.¹⁹⁴ Õiguses tähendaks ressursside vaba vahetatavus, et pooltel peab olema omavahelisel kokkuleppel võimalik menetlust maksimaalses ulatuses juhtida.

¹⁹¹ David N. Hyman. Public Finance: a contemporary application of theory to policy. 6. tr, Fort Worth: Dresden Press 1999, lk 51.

¹⁹² D. Hyman, lk 53.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Ibid.

Majanduses on tootmist defineeritud kui väärtust omava kauba või teenuse loomist, mis aitab kaasa isikute heaolu kasvule.¹⁹⁵ Kohtumenetlust tuleb pidada majanduslikus mõttes tootmiseks, sest ka kohtumenetluse käigus muudetakse osa ressursse (nt aeg ja raha) uueks väljundiks (nt nõude- või omandiõigus). Samuti aitab see kaasa isikute heaolu kasvule, sest vastasel korral ei teostaks keegi enda kohtukaebeõigust. Sellest nähtuvalt saab kohtumenetlus olla efektiivne üksnes juhul kui on täidetud ka tootmisega seotud efektiivsuskriteeriumid. Tootmise efektiivsuse üheks tingimuseks on, et ilma täiendavaid ressursse vaadeldavas tootmisesse (nt kohtumenetlusse) suunamata ei ole võimalik saavutada suuremal hulgal väljundit.¹⁹⁶ Sellest järeldub ühtlasi, et tootmistehnoloogia (nt kohtumenetluse korraldus) peab kasutama enda ressursse selliselt, et toota maksimaalses koguses väljundit. Seega ei tohi tootja (nt kohus) raisata enda tootmisressursse ega kasutada tootmisressursse muudel eesmärkidel kui soovitud väljundi tootmiseks.

Täiendavalt tuleneb tootmise efektiivsuse kriteeriumitest, et viimase tootmissisendi ühikust saadav tulu peab ületama selle kasutamise kulu.¹⁹⁷ Lahtiseletatult tähendab see, et viimase tootmissisendi ühikust (nt viimasest menetlusele kulunud eurost või viimasest istungile kulunud tunnist) saadav tulu ületaks selle ressursi kasutamise kulu. Kui seda nõuet ei järgita, siis vähendab täiendavate ressursside kasutamine heaolu, mitte ei suurendaks seda.

Eelpool toodust nähtub kolm tingimust, millal on tegu efektiivse kohtumenetlusega:

1. Ühegi isiku heaolu ei saa suurendada ilma, et mõne teise isiku heaolu väheneks;
2. Kohtumenetlus täidab kasutatavate ressursside juures oma eesmärgi maksimaalses ulatuses; ja
3. Viimase kohtumenetlusele kulunud ressursi ühiku kasutamisest saadav tulu ületab selle ühiku kasutamise kulu.

¹⁹⁵ Philip Kotler jt. Principles of Marketing, 7. tr. Pearson Education Australia 2006.

¹⁹⁶ Michael L. Marlow. Public Finance: Theory and Practice. Fort Worth: The Dryden Press 1995, lk 55.

¹⁹⁷ D. Hyman, lk 56.

Kuigi eelpool nimetatud tingimuste täitmine toob kaasa kohtumenetluse efektiivsuse, siis võib see tuua kaasa tagajärgi, mis ei pruugi olla kooskõlas kohtukaebeõiguse eesmärgiga.

Eelpool nimetatud teisest efektiivsuse tingimusest nähtub, et efektiivsus suureneb kui sama tulemust on võimalik saavutada väiksemate ressurssidega või kui sama koguse ressursside juures on võimalik saavutada parem tulemus. Neid kahte põhimõtet on nimetatud ka vastavalt miinimum- ja maksimumprintsiiiks.¹⁹⁸ Kuivõrd on ebatõenäoline, et kohtusüsteem saavutaks täieliku efektiivsuse, siis on vajalik analüüsida kumba printsiipt tuleks õigusemõistmise efektiivsemaks muutmiseks kasutada. Probleemi muudab aktuaalsemaks asjaolu, et miinimum- ja maksimumprintsiiibi rakendamine nõuab erinevat käitumist.¹⁹⁹

Eeldades, et teised efektiivsuse eeldused on täidetud, siis saavutatakse täielik efektiivsus miinimumprintsiiibi kohaselt kui tulemuse saavutamiseks kulutatakse minimaalne hulk ressursse.²⁰⁰ Matemaatiliselt väljendades läheneks sel juhul efektiivsusvalemis nimetaja ehk kulutatud ressursside hulk nullile ning seega läheneb jagatis ehk efektiivsus lõpmatusele. Maksimumprintsiiipi järgides saavutatakse maksimaalne efektiivsus kui menetluse tulemusena saavutatakse parim võimalik tulemus.²⁰¹ Sel juhul läheneks lugeja ehk tulemuse kvaliteet lõpmatusele ning seega läheneb ka jagatis ehk efektiivsus lõpmatusele.

Samas on harukordsed juhused, kus üheaegselt on võimalik vähendada kulutatud ressursside hulka ja parandada saavutatavat tulemust. Tavapäraselt on saavutatav tulemus positiivses korrelatsioonis sellele kulutatud ressurssidega.²⁰² Üldjuhul toob kulutatavate ressursside hulga vähendamine kaasa halvema tulemuse.

¹⁹⁸ M. Pflughaupt, lk 35.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² V. Türk, lk 93.

Efektiivsusprintsipide rakendamisest tekkivat probleemi illustreerib olukord, kus tuleks hinnata, milline asjaolude tõendamise kord oleks tsiviilkohtumenetluses kõige efektiivsem. Kohus peab lahendi tegemiseks tuvastama faktilised asjaolud ning andma situatsioonile õigusliku hinnangu (TsMS § 437). Faktiliste asjaolude tõendamine on tihtipeale problemaatiline, sest pooled võivad esitada omavahel kokku sobimatuid väited ja tõendeid. Faktiväited saavad olla kas tõesed või väärad.²⁰³ Seetõttu on kohtul iga asjakohase faktilise väite kohta vajalik võtta seisukoht, kas see väide on tõendatud või mitte. Juhul, kui kohus otsustaks faktiliste asjaolude tõendatuse ilma igasugustele tõenditele tuginemata (nt liisusheitmise teel), siis oleks kohtu järeldus faktiliste asjaolude osas igal üksikjuhul 50 protsendi suuruse tõenäosusega õige. Arvestades, et sellise järelduse tegemiseks ei kuluks peaaegu üldse ressursse, siis oleks see tõendamiskord väga efektiivne.

Teine võimalus tõendamiskorra efektiivsuse suurendamiseks oleks üritada suurendada tõe tuvastamise täpsust ja ulatust. Samas ei ole ükskõik kui põhjaliku menetlusega võimalik täiesti kindlalt väita, et otsuses tuvastatu vastaks tegelikult juhtunule. Seega saab tõendamiskord olla tõendamisele kulutatavate ressursside vähendamisel efektiivsem kui saavutatavate tulemuse parandamise poole püüdlisel. Kõige efektiivsem tõendamiskord oleks selline, kus tõe väljaselgitamiseks tehakse minimaalselt kulutusi. See tooks aga kaasa isikute õiguste kaitse olulise vähenemise ning kohus ei suudaks enam tagada isiku õiguste tõhusat kaitset.

Eeltoodust nähtuvalt on võimalik saavutada maksimaalne kohtumenetluse efektiivsus kui pooltel on laialdased õigused menetluse juhtimisel ja kohtumenetlusele kulutatavaid ressursse vähendatakse miinimumi. Käesoleva töö autor on seisukohal, et kulutatavate ressursside minimeerimine muudab kohtukaebeõiguse sisutühjaks ning seetõttu ei saa seda pidada põhiseaduslikku järku õigusväärtuseks. Vastasel korral võib riik menetluse efektiivsuse tagamise eesmärgil vähendada kohtumenetlusele kulutatavaid ressursse selliselt, et kohus ei

²⁰³ RKEKo 3-2-1-161-05 p 10.

suuda enam tagada isiku õiguste kaitset. Samuti tooks menetluse efektiivsuse põhiseaduslikku järku õigusväärtuseks pidamine kaasa olukorra, kus riik võiks vähendada kõikide põhiõiguste kaitseks tehtavaid kulutusi. Selline lahendus ei ole autori hinnangul kooskõlas õigusriigi põhimõttega.

Kuivõrd menetlusökoonomia osaks peetav kohtumenetluse efektiivsuse eesmärk ei ole põhiseaduspärane, siis ei saa menetlusökoonomia osaks peetav kohtumenetluse efektiivsuse eesmärk õigustada kohtukaebeõiguse piiramist selle lõivustamise kaudu.

4.4. Kohtusüsteemi suutlikkus pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset

Riigikohus on põhjendanud menetlusökoonomia olemust mh isikute õiguste parema kaitsega. Riigikohus on märkinud: „Kohtusüsteemi efektiivsuse tagamine on PS XIII ptk-s väljenduv põhiseaduslik õigusväärtus, mis suudab tagada kohtupidamise mõistliku aja jooksul ning seeläbi ausa kohtupidamise ja isikute õiguste parema kaitse. Kohtute menetluslik tõhusus on oluline nii kohtusüsteemi funktsioneerimiseks tervikuna (kohtute üldise töökoormuse seisukohalt) kui ka igale kohtuasjale mõistliku aja jooksul lahendi tagamiseks (kohtuasja menetlemise pikkus, väljendatud õiguses oma kohtuasja menetlemisele mõistliku aja jooksul Euroopa inimõiguste konventsiooni art 6 lg-s 1).“²⁰⁴

Riigikohus on ka märkinud: „Kollegium nõustub õiguskantsleri ja justiitsministriga, et TsMS § 390 lg 1 esimesest lausest ja § 660 lg-st 1 tuleneva edasikaebeõiguse piirangu eesmärgiks on vähendada kohtute töökoormust, tagades sel moel kohtusüsteemi efektiivsuse. Kohtusüsteemi efektiivsuse tagamine on PS XIII ptk-s väljenduv põhiseaduslik õigusväärtus, mis suudab tagada kohtupidamise mõistliku aja jooksul ning seeläbi ausa kohtupidamise ja isikute õiguste parema kaitse. Kohtute menetluslik tõhusus on oluline nii kohtusüsteemi funktsioneerimiseks tervikuna (kohtute üldise töökoormuse seisukohalt) kui ka igale kohtuasjale mõistliku aja jooksul lahendi tagamiseks (kohtuasja menetlemise pikkus,

²⁰⁴ RKPKo 3-4-1-20-07 p 19.

väljendatud õiguses oma kohtuasja menetlemisele mõistliku aja jooksul Euroopa inimõiguste konventsiooni art 6 lg-s 1).“²⁰⁵

Seega on Riigikohtu praktikast lähtuvalt menetlusökoonoomia vajalik selleks, et kohtusüsteem suudaks pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset. Samale seisukohale on asunud ka õiguskantsler.²⁰⁶ Samas on Riigikohus nimetanud menetlusökoonoomia alusena PS XIII peatükki, ilma viitamata ühelegi konkreetsetele sätetele.²⁰⁷ Põhiseaduse XIII peatükk käsitleb kohtu struktuuri ning pädevust. Ainus säte PS XIII peatükis, mis võiks viidata menetlusökoonoomiale on PS § 146. Selle sätte kohaselt on kohus sõltumatu, mõistab õigust ning teeb seda üksnes kooskõlas põhiseadusega ja sellega kooskõlas olevate õigusaktidega. Ülejäänud PS XIII peatüki sätted ei viita kohtumenetluse nõuetele.

Põhiseaduse § 146 sätestab, et kohus mõistab õigust. Samas ei sätesta see menetlusökoonoomia kirjeldamisel kasutatavaid kriteeriume, vaid üksnes õigusemõistmise monopoli.²⁰⁸ Seega ei saa antud säte menetlusökoonoomia aluseks.

Samas võib menetlusökoonoomia alus tulla õiguse kvaliteedi nõudeid sätestavatest põhiseaduse sätetest. Õiguse mõistmise kvaliteedi nõue tuleneb põhiseaduse §-dest 13, 14 ja 15, mis sätestavad igaühe õiguse pöörduda kohtu poole enda õiguste või vabaduste rikkumise korral eesmärgiga, et kohus tagaks neid õiguseid või vabadusi.²⁰⁹ Antud sätetest tulenevalt peab kohus suutma tagada kohtu poole pöördumise tulemusena isiku õigused ja vabadused. Kohustus pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset tähendab mh õigust ausale kohtueelsele haldusmenetlusele, õigust kohtu sõltumatusele ja erapooletusele, õigust asja arutamisele mõistliku aja jooksul ja õigust hüvitisele selle nõude eiramise korral ning õigust ausale

²⁰⁵ RKPJKo 3-4-1-20-07 p 19.

²⁰⁶ RKPJKo 3-4-1-20-07 p 7.

²⁰⁷ RKPJKo 3-4-1-6-09 p 23; RKÜKo 3-1-3-10-02 p 9; RKPJKo 3-4-1-6-09 p 20.

²⁰⁸ Ü. Madise jt (toim) § 146 p 2.

²⁰⁹ RKÜKo 3-1-2-2-11 p 50; RKÜKo 3-1-2-2-11 p 51.

kohtumenetlusele.²¹⁰ Eelpool toodud kohustused on aga üks osa põhiõigusest tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele.²¹¹

Seega on sisuliselt menetlusökoonoomia elemendina nimetatud kohtusüsteemi suutlikkus pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset eraldiseisev põhiõigus mitte menetlusökoonoomia element. Seetõttu ei saa analüüsida kohtusüsteemi võimekust pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset analüüsides üksnes kohtusüsteemi koormatust. Kuivõrd kohtusüsteemi võimekus pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset vastab tõhusa õiguskaitse ja ausa õigusemõistmise põhiõigusele, siis on kohtusüsteemi võimekust pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset võimalik analüüsida üksnes kui arvestatakse kohtukaebeõiguse piiramise mõju isiku põhiõiguste kaitsele. Sealjuures on vajalik analüüsida, kas kohtusüsteemi koormuse vähendamine on sobilik ja parim vahend isiku põhiõiguste paremaks kaitseks. Selline analüüs jääb aga käesoleva töö mahust välja. Autor analüüsib järgmises peatükis, kas põhiõiguste kaitse, s.h põhiõiguses tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele, võivad õigustada kohtukaebeõiguse piiramist lõivustamise kaudu.

Eeltoodust tulenevalt ei saa kohtusüsteemi võimekus pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset olla menetlusökoonoomia osa.

4.5. Vahekokkuvõte

Autor on käesolevas peatükis tuvastanud, et menetlusökoonoomia osaks on peetud:

1. kohtusüsteemi koormuse ja riigi ressursikulu vähendamist;
2. menetluse efektiivsust; ja
3. kohtusüsteemi suutlikkust pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset.

²¹⁰ Ü. Madise jt (toim) § 15 p 2.1.

²¹¹ Ibid.

Kohtusüsteemi koormuse vähendamise eesmärki võib pidada riigi ressursikulu vähendamise eesmärgi üheks väljundiks. Samas kuigi riigi ressursikulu vähendamise eesmärk on põhiseaduspärane, siis saab see õigustada üksnes ebavajalike toimingute ja kulutuste tegemise nõude ärakaotamist. Riigi ressursikulu vähendamise eesmärk ei tohi tuua kaasa isiku õiguspositsioonide kaitsevõimaluste vähendamist. Seetõttu ei õigusta menetlusökoonoomia osaks peetav kohtu töökoormuse ja riigi ressursikulu vähendamise soov kohtukaebeõiguse piiramist läbi selle lõivustamise.

Teiseks menetlusökoonoomia osaks peetava menetluse efektiivsuse soovi järgimine tooks aga kaasa olukorra, kus riik võiks piirata kõikide põhiõiguste kaitseks kulutavate ressursside hulka. See võib omakorda põhjustada kohtumenetluse kulutatavate ressursside hulka üksnes suurema efektiivsuse saavutamise eesmärgil. Seetõttu ei suudaks kohus enam tagada isiku õiguste kaitset. Eeltoodust nähtuvalt ei saa menetluse efektiivsust pidada põhiseaduslikku järku õigusväärtuseks. Seetõttu ei saa menetluse efektiivsuse soov õigustada kohtukaebeõiguse piiramist läbi selle lõivustamise.

Kolmandaks menetlusökoonoomia elemendiks peetud kohtumenetluse suutlikkus pakkuda isikutele õiguskaitset on tõhusa õiguskaitse ja ausa õigusemõistmise põhiõiguse väljenduseks. Järelikult ei saa seda pidada menetlusökoonoomia osaks.

Eelpool toodust nähtuvalt ei saa menetlusökoonoomia õigustada kohtukaebeõiguse piiramist läbi selle teostamise lõivustamise.

5. Põhiõiguste kaitse

Riigikohtu praktikast ega õigusalasest kirjandusest ei nähtu, et kohtukaebeõiguse riivamise õigustamiseks oleks otsesõnu nimetatud põhiõiguste kaitse eesmärki. Samas nähtub menetlusökonomiat selgitavast argumentatsioonist, et menetlusökonomia eesmärgiks on olnud lõppastmes isikute põhiõiguste parem kaitsmine.²¹² Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on kinnitanud, et põhiõiguste kaitse võib õigustada kohtukaebeõiguse piiramist.²¹³ Seega võib kohtukaebeõiguse lõivustamise eesmärgiks pidada lisaks soovile parandada kohtusüsteemi efektiivsust ning vähendada kohtusüsteemi koormust ka soovi tagada isikute põhiõiguste parem kaitse.

Hagimenetluses on enamasti kaks menetlusosalist, s.o hageja ning kostja. Kõige rohkem puudutabki hagimenetluses kohtukaebeõiguse teostamine hagejat ja kostjat. Lisaks võib hagimenetlus mõjutada menetlusosaliste lähedasi, isikuid, kes on seotud hagi esemega, ja isikuid, keda mõjutaks hagiavalduse lahendamise tulemus muul moel. Näiteks võib hagimenetluse tulemusena olla menetlusosaline sunnitud koos perega üürikodust välja kolima.

Kohtukaebeõiguse teostamine omab mõju isikute põhiõigustele juba menetluse algatamise staadiumis. Menetluse algatamine võib kaasa tuua kohustusi, mille täitmata jätmise korral võib kohus rakendada sunnivahendeid või lahendada hagiavalduse õiguslikult siduvalt ühe poole kahjuks. Näiteks võib isikutel tekkida kohustus ilmuda kohtusse või esitada kohtule dokumente või kohus võib hageja taotlusel rakendada ka hagi tagamist. Seega omab kohtukaebeõiguse teostamine mõju erinevate isikute õigustele ning seda juba kohtumenetluse algatamisel.

²¹² RKPJKo 3-4-1-20-07 p 19.

²¹³ EIKo 31.07.2007. 38736/04, FC Mretebi v. Gruusia; EIKo 13.07.1995. Tolstoy Miloslavsky v. Ühendkuningriigid.

Autor on tuvastanud, et kuivõrd põhiseadus sätestab selge aluse kohtukaebeõigusele, siis peab olema selle õiguse teostamise piiramine põhjendatud ning tuginema seejuures mõne muu põhiõiguse kaitsele või muule põhiseaduslikule väärtusele.²¹⁴ Sellest nähtuvalt võib kohtukaebeõiguse piiramise aluseks olla vajadus kaitsta isikute põhiõiguseid.

Seetõttu võib kohtukaebeõiguse piiramine olla õigustatud isikute põhiõiguste kaitse eesmärgil. Kohtukaebeõiguse piiramine võib kaitsta kostja ja kolmandate isikute põhiõigusi, kuivõrd nemad ei algata kohtumenetlust.

Samas ei ole selge, kas ka hageja põhiõiguste kaitse võib õigustada kohtukaebeõiguse lõivustamist ja seega hageja kohtukaebeõiguse piiramist. Nimelt on kohtukaebeõiguse teostamise jaoks vajalik hagejale omistatav tegevus. Seetõttu võib hageja olla hagi esitamisega enda põhiõigustest loobunud osas, milles need lähevad vastuollu kohtukaebeõiguse esitamise korraga.

Kohtukaebeõiguse teostamine hagimenetluses eeldab menetluse algatamise aluseks olevat tegu hagejalt. Täpsemalt on hagimenetluse algatamiseks vaja tahteavaldust, mis on omistatav hagejale (TsMS § 226 lg 1 ja TsMS § 371 lg 1 p 9). Kuivõrd hagejale on omistatav põhiõiguste võimaliku riive aluseks olev tegu, siis võib üldjuhul eeldada, et hageja on nõus kohtumenetlusega kaasneva võimaliku põhiõiguse riivega. Sel juhul loobub hageja kohtukaebeõiguse teostamise korraga vastuolus olevas osas enda teistest põhiõigusest.²¹⁵ Näiteks võtab hageja endale kohustuse alluda kohtumenetluse korrale.

Juhul kui hageja on enda põhiõigustest loobunud, siis ei saa tõusetuda küsimust hageja kohtukaebeõiguse piiramisest eesmärgiga kaitsta hageja teisi põhiõigusi. Samas ei pruugi situatsioon olla samasugune kui hageja ei teosta enda kohtukaebeõigust isiklikult või ei suuda täielikult aru saada enda tegevusest või selle tagajärgedest. Nendel juhtudel ei pruugi hageja

²¹⁴ RKPJKo 3-4-1-6-09 p 20.

²¹⁵ Ü. Madise jt (toim) § 9 p 3.4.

olla täielikult võimeline enda õigusi kaitsma või teostama, mistõttu ei saa lugeda, et hageja on andnud enda nõusoleku oma põhiõiguste piiramiseks. Sel juhul võib tekkida vajadus hageja õiguste täiendava riikliku kaitse järgi.

Kui hageja ei teosta enda õigusi isiklikult, siis võib tekkida vajadus hageja põhiõiguste kaitse järgi juhul, kui hageja esindaja ei tegutse lähtudes hageja huvidest. Hageja ei teosta enda õigusi hagimenetluses isiklikult kui hageja on andnud volituse enda esindamiseks, hagejat esindab eestkostja või kui hagejat esindab muu seaduslik esindaja (nt prokurist või juhatuse liige). Nendel situatsioonidel võib hageja õiguste teostaja ning hageja huvid lahkned. Seetõttu on võimalik kohtukaebeõiguse teostamisega rikkuda hageja põhiõigusi, mis omakorda võib õigustada hageja kohtukaebeõiguse piiramist. Näiteks võib lapse eestkostja esitada lapse nimel hagi eesmärgiga see kaotada. Kui lapse nõudeõigusel eksisteerib seaduslik alus, ent nõue jäetakse rahuldata tulenevalt hageja esindaja tegevusest (nt vajalike tõendite esitamata jätmine), siis kahjustatakse sellise menetlusega hageja õiguseid.

Analoogne situatsioon on olukorras, kus hageja ei suuda täielikult aru saada enda tegevusest või selle tagajärgedest. Sel juhul ei ole hageja võimeline enda põhiõigusi kaitsma ning hagejal puudub võime loobuda hagiavalduse esitamisel enda põhiõigustest. Riigikohus on alaealisi puudutavas lahendis selgitanud, et tulenevalt alaealise psüühilisest ja sotsiaalsest ebaküpsusest võib ta teatud olukordades kahjustada end ja teisi kergemini kui täisealine ning seetõttu on põhjendatav ka vajadus kehtestada alaealiste suhtes selliseid õiguslikke piiranguid, mida täisealiste suhtes enamasti ei kohaldata.²¹⁶ Seega on ka Riigikohus kinnitanud, et psüühiline või sotsiaalne ebapädevus on aluseks riigipoolsele täiendavale kaitsekohustusele. Autor on seisukohal, et hageja erilist kaitsevajadust ning seega õigustust põhiõiguste kaitseks kohtukaebeõiguse teostamist piirata kinnitab ka TsMS § 202 lg 1 ja 2.

²¹⁶ RKPKo 3-4-1-3-97 p I.

Eeltoodust nähtuvalt on autor seisukohal, et põhiõiguste kaitse saab õigustada kohtukaebeõiguse piiramist läbi selle lõivustamise. Samas hageja õiguste kaitse võib õigustada kohtukaebeõiguse piiramist üksnes kui hageja ei suuda täielikult aru saada enda tegevusest või selle tagajärgedest või kui hageja ei osale menetluses isiklikult.

Kokkuvõte

Käesoleva töö eesmärgiks oli tuvastada kohtukaebeõiguse lõivustamise eesmärgid ja nende eesmärkide täpsem sisu ning kontrollida, kas need eesmärgid saavad õigustada kohtukaebeõiguse piiramist.

Käesolevas töös on kontrollitud järgmiste hüpoteeside tõele vastavust:

- i) riigieelarve laekumiste tagamine ei saa olla hagimenetluse korras teostatava kohtukaebeõiguse lõivustamise legitiimseks eesmärgiks;
- ii) menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõte ei saa olla hagimenetluse korras teostatava kohtukaebeõiguse lõivustamise legitiimseks eesmärgiks;
- iii) menetlusökoonoomia ei saa olla hagimenetluse korras teostatava kohtukaebeõiguse lõivustamise legitiimseks eesmärgiks;
- iv) põhiõiguste kaitsmine saab olla hagimenetluse korras teostatava kohtukaebeõiguse lõivustamise legitiimseks eesmärgiks: ja
- v) hageja põhiõiguste kaitsmine võib õigustada kohtukaebeõiguse piiramist.

Töö esimeses peatükis on autor tuvastanud, et kohtukaebeõiguse kaitsealasse kuuluvad juhtumid, mil on põhjendatud kahtlus, et isiku õigusi võib olla rikutud. Samas ei kuulu kohtukaebeõiguse kaitsealasse juhtumid, mil isiku õigusi ei ole rikutud ning isik esitab pahatahtliku hagi. Sellest tulenevalt ei tähenda pahatahtliku nõude esitamisega kaasneva situatsiooni reguleerimine alati, et sellega piiratakse kohtukaebeõigust. Kuivõrd PS ei sätesta, millistel eesmärkidel on võimalik kohtukaebeõigust piirata, siis järelikult võib kohtukaebeõigust piirata üksnes põhiõiguste või teiste põhiseaduslikku järku õigusväärtuste kaitseks.

Teises peatükis on autor analüüsinud, kas kohtukaebeõigust võib piirata riigieelarve laekumiste tagamiseks. Riigieelarve laekumiste tagamise all ei ole mõeldud kohtumenetluse kulude katmist. Antud analüüsi läbiviimiseks tuvastas autor, et põhiseadusest ei tulene

eraldiseisvat eesmärki, mis õigustaks finantskohustuste kehtestamist. Seejuures ei õigusta soov koguda riigi kohustuste täimiseks likviidseid vahendeid kohtukaebeõiguse piiramist. Samuti tuvastas autor, et riigilõiv on oma olemuselt lahutamatult seotud riigi poolse toiminguga, mille eest riigilõivu tasutakse. Sellest tulenevalt ei saa riigilõiv olla üldjuhul suurem kui riigilõivu aluseks olevad kulud. Teise peatüki lõpus on autor võtnud riigieelarve laekumiste tagamise eesmärgi analüüsi kokku ning konstateerinud, et kohtukaebeõigust ei või lõivustamise kaudu piirata eesmärgiga tagada riigieelarve laekumisi.

Kolmandas peatükis on autor analüüsinud, kas menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte võib õigustada kohtukaebeõiguse piiramist. Autor on tuvastanud, et selle põhimõtte aluseks on riigieelarvevahendite säästliku ja avalikes huvides kasutamise huvi. Lähtuvalt õiguspraktikast ja –teooriast võib see aga õigustada üksnes selliste toimingute ja kulutuste piiramist, mis ei teeni põhiõiguse või põhiseaduslikku järku õigusväärtuse kaitsmise huvi. Samuti peab antud huvi rakendamise korral vähenema kogu ühiskonna, mitte üksnes riigi, kulutused õigusemõistmisele. Seetõttu ei saa ka menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte õigustada kohtukaebeõiguse piiramist läbi kohtukaebeõiguse lõivustamise.

Neljandas peatükis on autor esmalt analüüsinud, milline on menetlusökoonoomia sisu. Autor on tuvastanud, et menetlusökoonoomia sisuks on peetud kolm elementi:

- i) kohtusüsteemi koormuse ja riigi ressursikulu vähendamine;
- ii) menetluse efektiivsus; ja
- iii) kohtusüsteemi suutlikkus pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset.

Autor analüüsis antud menetlusökoonoomia elementide sisu täpsemalt ning tuvastas, et kohtusüsteemi koormuse ja riigi ressursikulu vähendamine ega menetlus efektiivsus ei saa õigustada kohtukaebeõiguse piiramist. Samas kohtusüsteemi suutlikkus pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset ei ole mitte menetlusökoonoomia osa, vaid eraldiseisva põhiõiguse

väljendus. Seetõttu on autor asunud seisukohale, et menetlusökoonoomia ei saa õigustada kohtukaebeõiguse piiramist läbi kohtukaebeõiguse lõivustamise.

Käesoleva töö viiendas peatükis on analüüsinud autor, kas põhiõiguste kaitse võib õigustada kohtukaebeõiguse piiramist. Analüüsi tulemusena on autor asunud seisukohale, et kohtukaebeõigust võib piirata põhiõiguste kaitse eesmärgil. Seejuures võib kohtukaebeõigust piirata hageja põhiõiguste kaitsmise eesmärgil üksnes juhul, kui hageja ei suuda täielikult aru saada enda tegevusest või selle tagajärgedest või kui hageja teostab enda kohtukaebeõigust läbi esindaja.

Seega võib üksnes põhiõiguste kaitse eesmärk õigustada kohtukaebeõiguse piiramist läbi kohtukaebeõiguse teostamise lõivustamise.

Abstract

The objective of the present master thesis has been to:

- i) identify the purposes of restricting the right to apply for court protection by establishing an obligation to pay state fee on performance of such right;
- ii) identify the essence of such purposes; and
- iii) verify if such purposes may restrict the right to apply for court protection in accordance with the Estonian constitution.

The author of present thesis has identified that the right to apply for court protection includes cases where there is a legitimate doubt that person's rights may have been violated. However, the right to apply for court protection does not include cases where the rights of a person have not been violated and the person produces a malicious claim to the court. Therefore, the regulation of consequences of submitting malicious claim does not necessarily restrict the right to apply for court protection. As the Estonian constitution does not specify the purposes for which the right to apply court protection may be restricted then the constitutional purposes for such restriction are the protection of constitutional rights or the constitutional principles.

The author has analysed in the second chapter of this thesis if the purpose to ensure the income to the state budget may justify restricting the right to apply for court protection. The purpose to cover the costs of administration of justice is not included in the purpose to ensure the income to the state budget. The author has identified that the constitution does not incorporate any separate principles that would justify the restriction of constitutional rights in order to ensure income for the state. In addition, state fees are pegged to the service for which the state fee is paid. Therefore, the state fee cannot be larger than the costs of providing the service. As a result of the analysis conducted, the author is on the opinion that the state fee cannot restrict the right to apply for court protection in order to assure the income to the state budget.

The third chapter of this thesis contains an analysis of the principle that states that litigants should partake in bearing of the costs of administering justice. Such principle is derived from the interest to use the state resources economically and in public interests. As such, it may justify restriction of obligations that do not serve any constitutional rights or principles. As the principle to partake in bearing of costs of administering justice would restrict a constitutional right to apply for court protection then such principle then it cannot be applied. Therefore, the principle to partake in bearing of the costs of administering justice cannot justify restriction of right to apply for court protection.

The author has analysed the contents of procedural economy in the fourth chapter of this thesis. There are three identifiable sub-purposes for the procedural economy:

- i) reduction of court system's workload and the costs to the state's resources;
- ii) efficiency of procedure; and
- iii) the capability of the court system to provide effective legal protection.

The author has identified that the first two sub-purposes are not grounded in the Estonian constitution. However, the third sub-purpose is a constitutional right that cannot be a sub-purpose of the procedural economy. Therefore, the procedural economy cannot justify the restriction of right to apply for court protection.

The fifth chapter of the thesis contains an analysis if the purpose of protection of constitutional rights may justify the restriction of the right to apply for court protection. The author has concluded that the purpose to protect the constitutional rights may justify the restriction of the right to apply for court protection. However, the rights of the plaintiff may justify the restriction of the right to apply for court protection only if the applicant does not perform its rights personally or if the applicant is not able to fully understand its actions or their consequences or if the plaintiff's rights are performed through a representative.

As a result of this analysis, the author has identified that only the purpose of protecting the constitutional rights may justify the restriction of the right to apply for court protection.

Kasutatud kirjandus

R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Tartu: Juridica 2001 Eriväljaanne.

B. Brändli. Prozessökonomie im schweizerischen Recht. Grundlagen, bundesgerichtliche Rechtsprechung und Auswirkungen im schweizerischen Zivilprozess. Bern: Stämpfli Publikationen AG 2013.

M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011.

M. Ernits. Põhiõiguste mõiste ja tähtsus õigussüsteemis. Tartu: Juridica 1996/IX.

K. Homann, A. Suchanek. Sissejuhatus Majandusteadusesse. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2008.

P. Hütten. Die Prozessökonomie als Rechtserheblicher Entscheidungsgesichtspunkt. Würzburg 1975.

D. N. Hyman. Public Finance: a contemporary application of theory to policy. 6. tr. Fort Worth: Dresden Press 1999.

Justiitsministri ettekanne kohtunike täiskogul 2011. aastal. Pärnu 2011. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/53308> (04.05.2014).

H. Kalmo. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Kuni 30.06.2012 kehtinud riigilõivuseaduse § 57 lg 1 ja lisa 1 (riigilõiv 1 118,45 eurot). Tallinn 2014. Arvutivõrgus:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_kuni_30.06.2012_kehtinud_riigiloivuseaduse_ss_57_lg_1_ja_lisa_1_riigiloiv_1_11845_eurot_3-4-1-5-14.pdf (04.05.2014).

E. Kergandberg. Põhiõiguste menetluslikust dimensioonist. Tartu: Juridica 2003/I.

E. Kergandberg. Põhiõiguse: Kohtukaebeõigus ja kohtukaebeõiguse tagamisega seonduvaid probleeme Eesti kriminaalmenetluses. Tartu: Juridica 1999/IX.

P. Kotler jt. Principles of Marketing, 7. tr. Pearson Education Australia 2006.

M. Kulp. Menetluskuludega seotud probleemid kui Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 15 lõike 1 riive ja selle põhiseaduspärasus. Bakalaureusetöö. Juhendaja Kalle Merusk. Tartu: Tartu Ülikool 2010.

V. Kõve. Tsiviilkohtumenetluse kiirendamise võimalused ja nendega seotud ohud. Tartu: Juridica 2012/IX.

L. Lehis. Maksuõigus. Tallinn: Juura 2012.

K. Luha. I ja II astme kohtute statistilised menetlusandmed. 2012. a kokkuvõte. Tallinn: Justiitsministeerium 2013. Arvutivõrgus: http://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/kohtutemenetlusstatistik_a.2012.a.pdf (04.05.2014).

Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. tr, Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2012.

M. L. Marlow. Public Finance: Theory and Practice. Fort Worth: The Dryden Press 1995.

J. Padrik. Õiguskantsler: liiga kõrged riigilõivud rikuvad põhiõigust kohtusse pöörduda. Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei 2011. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/pressiteated/oiguskantsler-liiga-korged-riigiloivud-rikuvad> (04.05.2014).

M. Pflughaupt. Prozessökonomie. Verfassungsrechtliche Anatomie und Belastbarkeit eines gern bemühten Arguments. Tübingen: Mohr Siebeck 2011.

I. Teder. Arvamus riigilõivuseaduse § 57 lg 1 ja lisa 1 vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele. Tallinn 2012. Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_riigiloivse_aduse_ss_57_kg_1_ja_lisa_1_4-3-33-12.pdf (04.05.2014).

I. Teder. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses. Kuni 30.06.2012 kehtinud riigilõivuseaduse § 57 lg 1 ja lisa 1 põhiseaduspärasus. Tallinn 2012. Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_riigiloivus_eaduse_ss_57_lg_1_ja_lisa_1_asi_3-4-1-16-12.pdf (04.05.2014).

V. Türk. Turumajandus kõigile. Tartu 1995.

E. Uusväli. Kõrged riigilõivud tsiviilkohtumenetluses kui Eesti Vabariigi põhiseaduse § 15 lõike 1 riive ja nende põhiseaduspärasus. Bakalaureusetöö. Juhendaja: Villu Kõve. Tallinn: Tartu Ülikooli õigusinstituut 2011.

M. Vutt jt. Kõrge riigilõiv kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus. Tartu: Riigikohus 2011. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/1121/RiigiLoivud.pdf> (04.05.2014).

Kasutatud õigusaktid

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Rome 1950.

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Århus 1998.

Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349... RT I, 27.04.2011, 2.

Eesti Vabariigi riigilõivuseadus. RT 1990, 11, 118.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Euroopa Liidu Teataja 2000/C 364/01.

Euroopa Liidu toimimise leping. Euroopa Liidu Teataja OJ C 115/47.

Riigilõivu seadus. RT I 2010, 21, 107... RT I, 21.03.2014, 16.

Tsiviilkohtumenetluse seadustik. RT I 2005, 26, 197...RT I, 13.03.2014, 100.

Kasutatud kohtupraktika

EIKo 31.07.2007. 38736/04, FC Mretebi v. Gruusia.

EIKo 13.07.1995. Tolstoy Miloslavsky v. Ühendkuningriigid.

RKEKo 3-2-1-161-05.

RKHKm 3-3-1-2-02.

RKHKm 3-3-1-34-08.

RKHKo 3-3-1-45-10.

RKHKo 3-3-1-86-06.

RKPJKm 3-4-1-21-11.

RKPJKo 3-4-1-6-09.

RKPJK arvamus 3-4-1-3-18.

RKPJKm 3-4-1-1-08.

RKPJKo 3-4-1-1-03.

RKPJKo 3-4-1-14-09.

RKPJKo 3-4-1-18-11.

RKPJKo 3-4-1-20-07.

RKPJKo 3-4-1-20-13.

RKPJKo 3-4-1-25-09.

RKPJKo 3-4-1-27-13.

RKPJKo 3-4-1-2-98.

RKPJKo 3-4-1-3-97.

RKPJKo 3-4-1-4-03.

RKPJKo 3-4-1-6-09

RKPJKo 3-4-1-7-14.

RKPJKo 3-4-1-9-12.

RKPJKo III-4/A-1/94.

RKTKm 3-2-1-120-13.

RKTKm 3-2-1-31-12.

RKTKm 3-2-1-95-10.

RKÜK 3-2-1-62-10.

RKÜK 3-3-1-22-11.

RKÜKm 3-3-1-38-00.

RKÜKm 3-3-1-69-03.

RKÜKo 3-1-2-2-11.

RKÜKo 3-1-3-10-02.

RKÜKo 3-2-1-62-10.

RKÜKo 3-2-1-67-11.

RKÜKo 3-3-1-51-13.

RKÜKo 3-3-1-85-09.

RKÜKo 3-3-2-1-04.

RKÜKo 3-4-1-10-00.

RKÜKo 3-4-1-17-03.

RKÜKo 3-4-1-6-12.

Muud materjalid

Eesti keele seletav sõnaraamat. Tallinn: Eesti Keele Instituut 2014. Arvutivõrgus:
<http://www.eki.ee/dict/ekss/> (04.05.2014).

Riigilõivumäärade põhiseaduspärasuse kontroll. Tartu: Riigikohus 2014. Arvutivõrgus:
http://www.riigikohus.ee/vfs/1683/%DClevaade_RLS_asjadest_kodulehele_2014-04-15%20II.pdf (04.05.2014).

XI Riigikogu stenogramm. III istungjärk. Kolmapäev, 9. aprill 2008, kell 14:00.
Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&pkpkaupa=1&toimetatud=0&toimetamata=1&paevakord=1897> (04.05.2014).

XI Riigikogu stenogramm. IV istungjärk. Kolmapäev, 3. detsember 2008, kell 13:00.
Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1228298700>
(04.05.2014).

XI Riigikogu stenogramm. IV istungjärk. Kolmapäev, 3. detsember 2008, kell 14:00.
Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&pkpkaupa=1&toimetatud=1&toimetamata=0&date=1228314276&paevakord=3204> (04.05.2014).

XII Riigikogu stenogramm. III istungjärk. Kolmapäev, 6. juuni 2012, kell 13:00.
Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1338977100>
(04.05.2014).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Jaanus Prost,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose Kohtukaebeõiguse riigilõivuga piiramise eesmärgid, mille juhendajad on *mag iur* Madis Ernits ja *dr iur* Vallo Olle,
 - 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **05.05.2014**